NOWOŚĆ
EDYCJA 2024

ZMIANY W PODSTAWACH 2024
oznaczenia usuniętych treści

W centrum uwagi

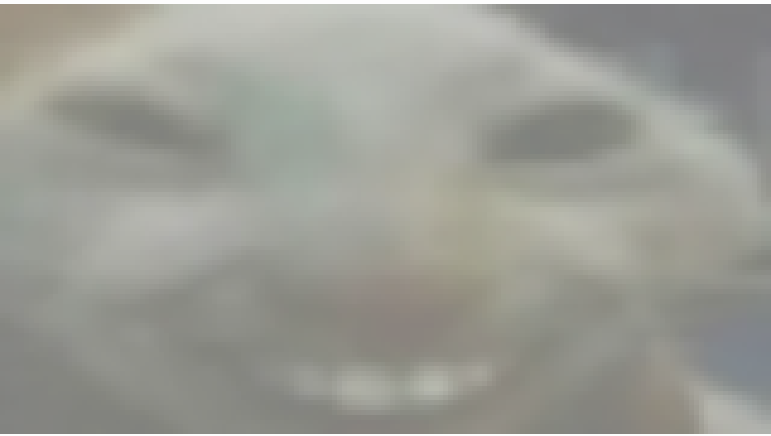
3

Podręcznik do wiedzy o społeczeństwie
dla liceum ogólnokształcącego i technikum

Zakres rozszerzony



nowa era



Sławomir Drelich
Arkadiusz Janicki
Justyna Kięczkowska
Agnieszka Makarewicz
Ewa Martinek
Liliana Węgrzyn-Odzioba

W centrum uwagi

Podręcznik do wiedzy o społeczeństwie
dla liceum ogólnokształcącego i technikum

3

Zakres rozszerzony

nowa era *Twoje mocne strony*

W centrum uwagi

Podręcznik dopuszczony do użytku szkolnego przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania i wpisany do wykazu podręczników przeznaczonych do kształcenia ogólnego do nauczania wiedzy o społeczeństwie na podstawie opinii rzeczoznawców:
prof. dr. hab. Adama Sosnowskiego, dr. Andrzeja Mariana Szabaciuka i dr. hab. Krzysztofa Kaszewskiego.

Etap edukacyjny: III
Typ szkoły: liceum ogólnokształcące i technikum
Rok dopuszczenia: 2024

Numer ewidencyjny w wykazie MEN: 1148/3/2024

Podręcznik został opracowany na podstawie programu nauczania *„W centrum uwagi". Program nauczania wiedzy o społeczeństwie dla liceum ogólnokształcącego i technikum. Zakres rozszerzony* autorstwa Barbary Furman.

Nabyta przez Ciebie publikacja jest dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy o przestrzeganie praw, jakie im przysługują. Zawartość publikacji możesz udostępnić nieodpłatnie osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie umieszczaj jej w internecie. Jeśli cytujesz jej fragmenty, to nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. Możesz skopiować część publikacji jedynie na własny użytek.

Szanujmy cudzą własność i prawo. Więcej na **www.legalnakultura.pl**

Wykorzystywanie treści niniejszego Utworu, w jakiejkolwiek formie lub w jakimkolwiek procesie, do celów eksploracji tekstu i danych, uczenia maszynowego, rozwoju i/lub szkolenia i/lub wzbogacania sztucznej inteligencji jakiegokolwiek rodzaju jest surowo zabronione.

© Copyright by Nowa Era Sp. z o.o. 2024
ISBN 978-83-267-5055-7

Autorzy testów po rozdziałach: Barbara Furman, Włodzimierz K. Kowalczyk.
Redakcja merytoryczna: Rafał Paliwoda, Marta Rodziewicz, Grzegorz Aleksandrowicz, Patryk Bukowski.
Redakcja językowa: Marcin Januszewski.
Współpraca redakcyjna: Magdalena Brozis.
Nadzór koncepcyjno-redakcyjny: Agnieszka Piechowiak.
Nadzór artystyczny: Kaia Pichler.
Opieka graficzna: Maciej Galiński, Marcin Oleksak.
Projekt okładki: Maciej Galiński.
Projekt layoutu: Marcin Kołacz.
Opracowanie graficzne: Alicja Skupin-Podwojewska, Marcin Kołacz, Marcin Oleksak.
Ilustracje: Alicja Skupin-Podwojewska, Ewa Sowulewska, Krzysztof Mrawiński, Marcin Kołacz, Marcin Oleksak, Natalia Helman, Paulina Podolska, Wojtek Sendal, Jarosław Kosiorek, Szczepan Sadurski, w piktogramach wykorzystano elementy autorstwa Agaty Knajdek.
Mapy: Zespół kartograficzny.
Fotoserwis: Paulina Łukaszewska, Przemysław Traczyk.
Realizacja projektu graficznego: Tomasz Włodarczyk.

Nowa Era Sp. z o.o.
Aleje Jerozolimskie 146 D, 02-305 Warszawa
www.nowaera.pl, e-mail: nowaera@nowaera.pl
Centrum Kontaktu: 58 721 48 00

Druk i oprawa: Quad/Graphics Europe Sp. z o.o.

O czym jest podręcznik?

W podręczniku znajdziesz informacje dotyczące ustrojów współczesnych państw, w tym ustroju Rzeczypospolitej Polskiej, a także zagadnienia związane z politykami publicznymi i historią polityczną Polski po 1989 r. Opanujesz i udoskonalisz umiejętności przedmiotowe, związane m.in. z analizą materiałów źródłowych i danych statystycznych.

Informacje zawarte w podręczniku są aktualne na dzień 15 stycznia 2024 r.



Czemu służą poszczególne elementy podręcznika?

formy monarchii | prezydent

Słowa wyszczególnione na początku każdego tematu podpowiedzą Ci, jakie zagadnienia są w nim najważniejsze.

Przykład

Ciekawe przykłady, często nawiązujące do życia codziennego, pomogą Ci lepiej zrozumieć omawiane zagadnienia.

Ćwiczenia

Wykonanie poleceń umieszczonych na końcu tematu pozwoli Ci utrwalić zdobytą wiedzę.

! oznacza ćwiczenie obowiązkowe, realizujące wymaganie z podstawy programowej.

★ sygnalizuje ćwiczenie o wyższym stopniu trudności.

Pamiętaj, aby odpowiedzi do zadań zapisywać w zeszycie.

Budżet jest publicznym planem finansowym na jeden rok

Kremowym kolorem wyróżniono w tekście definicje i inne ważne informacje w poszczególnych tematach.

Czy wiesz, że...

Dzięki ciekawostkom poznasz interesujące informacje związane z tematyką lekcji.

SŁOWNICZEK

W słowniczku znajdziesz wyjaśnienie trudniejszych terminów, których definicje warto zapamiętać.

O TYM SIĘ MÓWI!

Dzięki fragmentom tekstów naukowych i publicystycznych zapoznasz się z różnymi opiniami na temat zjawisk z życia społecznego.

Konstytucja RP: art. 45 i 47

Odniesienia do *Konstytucji RP* pozwolą na bieżące korzystanie z ustawy zasadniczej, której fragmenty znajdziesz na końcu podręcznika.

WIESZ, UMIESZ, ZDASZ

Podsumowanie

Na tych stronach znajdziesz **syntetyczne zestawienie kluczowych wiadomości** z każdego rozdziału.

Sposób na zadania

Szczegółowe wskazówki i podpowiedzi pozwolą Ci opanować umiejętność rozwiązywania konkretnych typów zadań zawierających zróżnicowane materiały źródłowe.

Zadania powtórzeniowe

Te **zadania** umożliwią Ci sprawdzenie wiedzy z danego rozdziału oraz utrwalenie umiejętności rozwiązywania różnorodnych typów poleceń.

Spis treści

1. Ustroje współczesnych państw

1. Modele ustrojowe państw 6
2. Monarchie i republiki 16
3. Władza ustawodawcza 22
4. Władza wykonawcza 30
5. Systemy polityczne 40
Podsumowanie 56

2. Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej

1. Konstytucja RP 62
2. Procedury demokratyczne w Polsce 76
3. Parlament RP 88
4. Prezydent RP 102
5. Rada Ministrów RP 108
6. Sądy i trybunały 118
7. Organy kontroli państwowej i ochrony prawa 130
8. Samorząd terytorialny w Polsce 142
Podsumowanie 154

3. Polityki publiczne

1. Polityki publiczne 160
2. Finanse publiczne 170
3. Gospodarka i rozwój 180
Podsumowanie 196

4. Polska po 1989 roku

1. Spuścizna po PRL 200
2. Transformacja ustrojowa 212
3. Partie polityczne 224
4. Transformacja gospodarcza 236
5. Postkomunizm 248
6. Polska w XXI wieku 258
Podsumowanie 270

Konstytucja RP 275
Słownik wybranych pojęć 312
Indeks rzeczowy i osobowy 317



1 Ustroje współczesnych państw

1. Modele ustrojowe państw
2. Monarchie i republiki
3. Władza ustawodawcza
4. Władza wykonawcza
5. Systemy polityczne

1 Modele ustrojowe państw

ustrój polityczny | system polityczny | forma rządów | reżim polityczny | ustrój terytorialno-prawny

Sposób funkcjonowania każdego państwa określają przyjęte w nim rozwiązania ustrojowe. To od nich zależy m.in. to, jakie organy sprawują władzę, jakie mają kompetencje oraz w jaki sposób są obsadzane najwyższe stanowiska. Jakie typy ustroju politycznego funkcjonują na świecie? Co oznaczają takie pojęcia, jak „system polityczny", „reżim polityczny" czy „ustrój terytorialno-prawny"?

Czym jest ustrój państwa?

Najogólniejsza definicja głosi, że ustrój państwa to sposób, w jaki jest ono zorganizowane i zarządzane. Jest to pewna całość, na którą składają się przede wszystkim:

- struktura organów państwa i procedury ich wyłaniania,
- zasady i metody sprawowania władzy przez rządzących,
- zakres praw i wolności przysługujących obywatelom.

Pojęcie ustroju jest dość powszechnie używane na co dzień, np. w przekazach medialnych. Natomiast badacze zajmujący się analizą funkcjonowania państw częściej posługują się wyrażeniem **„system polityczny"**, które ma szerszy zakres znaczeniowy. Zazwyczaj określa się w ten sposób ogół organów, instytucji, organizacji i grup społecznych, które w sposób formalny i nieformalny uczestniczą w procesach politycznych zachodzących w danym państwie. System polityczny obejmuje także zasady i normy, które regulują relacje między wymienionymi podmiotami. Można zatem stwierdzić, że na system polityczny składają się:

- instytucje i organizacje – np. parlamenty, partie polityczne, związki zawodowe, organizacje pozarządowe;
- idee, ogólne zasady i wartości – np. suwerenność narodu, trójpodział władzy, pluralizm polityczny;
- normy i regulacje – np. konstytucja, ustawy, zwyczaje polityczne.

Typy ustrojów politycznych

Rozważania dotyczące ustrojów państw podejmowano już w starożytności. Jako pierwsi w dziejach europejskiej myśli politycznej zajmowali się tym tematem greccy filozofowie Platon i Arystoteles. Stworzyli oni pierwsze typologie ustrojów (→ zob. przykład na s. 7). Warto zaznaczyć, że starożytni myśliciele definiowali ustrój szerzej, niż robi się to współcześnie: nie tylko jako formę organizacji władz, lecz także jako model wychowania człowieka w danym państwie. To właśnie od rodzaju ustroju miało zależeć, w jaki sposób zostaną ukształtowani obywatele, np. jakie będą wyznawać wartości i jak postrzegać swoje obowiązki wobec społeczeństwa.

Współcześnie badacze charakteryzują i klasyfikują ustroje państw z uwzględnieniem różnych kryteriów, dotyczących przede wszystkim: **formy rządów**, **systemu rządów**, **reżimu politycznego** i **ustroju terytorialno-prawnego**. Zagadnienia te zostaną omówione w dalszej części tematu.

Czy wiesz, że...

Niektórzy autorzy opracowań naukowych używają wspomnianych na tej stronie pojęć zamiennie lub definiują je w nieco odmienny sposób. Różnice w rozumieniu tych terminów wynikają przede wszystkim z tego, że badacze przyjmują różne koncepcje politologiczne w swoich analizach.

Przykład

Typy ustrojów według Platona

W dziele *Państwo* Platon opisał formy ustroju, które występowały we współczesnych mu państwach. Wyróżnił pięć modeli ustrojowych (zob. tabelę poniżej), które poddał krytyce – wskazywał bowiem, że w każdym z nich rządzący kierują się nie dobrem ogólnym, lecz wyłącznie własnym (różnorako definiowanym) interesem. Jego zdaniem każde państwo przechodzi od jednej z tych form do drugiej, co jest dowodem postępującej degeneracji ustroju – każdy bowiem kolejny model jest gorszy od poprzedniego.

Arystokracja	Rządy ludzi szlachetnie urodzonych, którzy tworzą nieliczną elitę społeczną, często wywodzącą swoje początki od założyciela państwa.
Timokracja	Rządy ludzi dzielnych i walecznych, którzy w swoich działaniach kierują się przede wszystkim honorem.
Oligarchia	Rządy ludzi bogatych, którzy dążą do zwiększenia swojego stanu posiadania.
Demokracja	Rządy szerokich mas społecznych, które kierują się partykularnymi interesami, pożądliwością i egoistycznym dążeniem do zaspokojenia potrzeb.
Tyrania	Rządy jednostki, która posługuje się siłą i manipulacją, by w ten sposób podporządkować sobie społeczeństwo.

Typy ustrojów według Arystotelesa

W dziele *Polityka* Arystoteles nawiązał do rozważań ustrojowych swojego nauczyciela i mistrza Platona. Sformułował tezę, że wszelkie ustroje państwowe – niezależnie od tego, kto sprawuje władzę – mogą występować w dwóch wersjach: dobrej (właściwej) i złej (zwyrodniałej). Ustroje dobre umożliwiają realizację wspólnego dobra – w ich ramach obywatele i politycy kierują się troską o całe społeczeństwo. Natomiast ustroje złe cechują się tym, że rządzący zabiegają wyłącznie o własne interesy. Do ustrojów zwyrodniałych Arystoteles (podobnie jak Platon) zaliczył demokrację, którą utożsamiał z ochlokracją, czyli rządami zdominowanymi przez najniższe warstwy społeczne. Wskazywał, że członkowie tych warstw łatwo przyjmują różne radykalne postulaty głoszone przez populistów.

Ustroje dobre (właściwe)	Kto rządzi?	Ustroje złe (zwyrodniałe)
monarchia	jedna osoba	tyrania
arystokracja	wąska grupa osób	oligarchia
politeja	większość społeczeństwa	demokracja (ochlokracja)

Czy wiesz, że...

Wielu myślicieli poszukiwało możliwie najlepszych rozwiązań ustrojowych. Najdalej w tego typu rozważaniach poszedł Platon, który stworzył tzw. **model państwa idealnego**. Zgodnie z jego koncepcją społeczeństwo miało zostać podzielone na trzy odrębne warstwy społeczne – filozofów, strażników i żywicieli. Każda z nich pełniłaby zupełnie inne funkcje. Rola filozofów, czyli ludzi wszechstronnie wykształconych, miała polegać na sprawowaniu władzy. Bezpieczeństwo wszystkim obywatelom mieli zapewniać strażnicy, natomiast zadaniem żywicieli miało być wytwarzanie dóbr niezbędnych do codziennego życia (np. pożywienia, narzędzi, mebli). Tak uformowane społeczeństwo funkcjonowałoby niczym żywy organizm, w harmonii i sprawiedliwości. Aby taki cel mógł zostać osiągnięty, Platon postulował wprowadzenie bardzo radykalnych rozwiązań społecznych: chciał przekazać państwu zadanie wychowania dzieci i młodzieży, powierzyć rządzącym pełną kontrolę nad życiem obywateli oraz zlikwidować tradycyjnie rozumiane rodzinę i własność prywatną. Dlatego współcześnie często można spotkać się z opinią, że grecki filozof jest twórcą koncepcji państwa totalitarnego.

Forma rządów i system rządów

Formy rządów definiujemy na podstawie tego, kto sprawuje funkcję głowy państwa oraz w jaki sposób zdobywa władzę i jaki posiada zakres kompetencji. Najczęściej wyróżnia się dwie podstawowe formy rządów:

- monarchię – głową państwa jest monarcha, którego władza ma zazwyczaj charakter dziedziczny i nie jest ograniczona czasowo;
- republikę – funkcję głowy państwa pełni osoba (rzadziej grupa osób) wybrana na określony czas (na określoną kadencję).

Istnieje wiele typów monarchii i republik. Te pierwsze różnią się między sobą przede wszystkim zakresem kompetencji głowy państwa, które mogą być bardzo szerokie (jak w monarchiach absolutnych) lub znacznie ograniczone (jak w monarchiach parlamentarnych – więcej na ten temat dowiesz się w następnym temacie). Z kolei republiki zazwyczaj dzieli się na **demokratyczne**, w których członkowie najwyższych organów państwa (przede wszystkim parlamentu) są wybierani przez ogół obywateli, i **arystokratyczne**, gdzie wyboru rządzących dokonuje wąska elita społeczna wyłoniona ze względu na pochodzenie lub posiadany majątek.

Wśród państw demokratycznych, zwłaszcza tych zaliczanych do Zachodu, podział na monarchie i republiki stracił na znaczeniu, gdyż ich organizacja – niezależnie od tego, kto stoi na ich czele – opiera się na tych samych zasadach ustrojowych, dotyczących m.in. trójpodziału władzy, praworządności czy suwerenności ludu (→zob. przykład obok). Dlatego istotniejsze kryterium różnicujące systemy polityczne dotyczy tego, jakie funkcjonują w nich systemy rządów.

System rządów obejmuje relacje między najważniejszymi organami władzy, przede wszystkim między głową państwa, rządem i parlamentem. Zazwyczaj wyróżnia się pięć systemów rządów: parlamentarno-gabinetowy, prezydencki, kanclerski, semiprezydencki, superprezydencki i parlamentarno-komitetowy. Zostaną one scharakteryzowane w temacie 5. tego rozdziału.

Przykład

Liberalna demokracja

We współczesnej Europie i w Ameryce dominującym modelem ustrojowym jest tzw. liberalna demokracja. Łączy ona rozwiązania demokratyczne z założeniami nowożytnego liberalizmu, przede wszystkim z postulatem zagwarantowania obywatelom praw i wolności oraz ochrony przed nadużyciami ze strony rządzących. Często ten typ państwa określa się jako **demokratyczne państwo prawa**. Do podstawowych elementów liberalnej demokracji należą:

- ograniczenie zakresu władzy państwowej i jej podział między różne organy (tzw. trójpodział władzy),
- zasada praworządności, w tym bezwzględny wymóg poszanowania prawa przez rządzących,
- szeroki zakres praw i wolności jednostki oraz ich ochrona,
- równość obywateli wobec prawa,
- zasada suwerenności ludu (narodu),
- gospodarka oparta na regułach rynkowych.

Reżimy polityczne

W języku potocznym i w publicystyce słowo „reżim" ma jednoznacznie negatywne znaczenie, odnosi się bowiem do władzy despotycznej lub tyrańskiej, która łamie podstawowe prawa człowieka. W języku naukowym pojęcie to ma jednak znacznie szerszy zakres – dla badaczy **reżim polityczny** to zbiór zasad określających stosunki między władzą państwową a obywatelami oraz metody, którymi posługują się rządzący w procesie sprawowania władzy. Często termin ten stosuje się zamiennie z wyrażeniami „system polityczny" czy „ustrój polityczny". W nauce wyróżnia się trzy główne reżimy: **demokratyczny**, **autorytarny** i **totalitarny** (→zob. tabelę na s. 9).

Jednoznaczne określenie, jaki reżim polityczny funkcjonuje w danym państwie, bywa trudne. Badacze często spierają się w tej sprawie, np. w Polsce kontrowersje wywołuje rozstrzygnięcie, czy reżim polityczny Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej po 1956 r. miał charakter

totalitarny, czy – autorytarny. Istnieją również państwa posiadające cechy dwóch różnych reżimów. Zazwyczaj są to kraje, w których zachodzi transformacja ustrojowa. Badacze często określają tego typu reżimy jako hybrydowe.

Współcześnie państwa totalitarne i autorytarne są niekiedy określane jako **reżimy autokratyczne (autokracje)**. W ten sposób podkreśla się, że posiadają one wspólne cechy, które odróżniają je od ustrojów demokratycznych. W reżimach autokratycznych rządy sprawują pojedyncze osoby bądź wąskie grupy ludzi, które zdobyły władzę z naruszeniem procedur demokratycznych, a teraz wymuszają na obywatelach posłuszeństwo, zazwyczaj z użyciem przemocy i różnych form zastraszania. W autokracjach mogą odbywać się wybory, jednak zazwyczaj mają one charakter fasadowy (służą zachowaniu pozorów, że obywatele decydują o sprawach państwa), a ich wyniki są fałszowane. We współczesnej Europie autokracjami są Białoruś i Rosja.

Czy wiesz, że...

Szczególną formą autokracji jest **dyktatura wojskowa**, często określana jako **junta** [czyt.: hunta]. Charakterystyczne dla reżimu tego typu jest to, że władzę sprawuje grupa wojskowych. Ustanowienie junty następuje zwykle w wyniku wojskowego zamachu stanu, czyli zbrojnego obalenia dotychczasowych rządów. W systemie tym najważniejsze funkcje państwowe sprawują wysocy rangą żołnierze, a głównym gwarantem ich władzy jest armia. Europejskim przykładem dyktatury wojskowej była tzw. „junta czarnych pułkowników", która rządziła Grecją w latach 1967–1974. W XX w. podobne reżimy często wprowadzano w krajach Ameryki Łacińskiej. Współcześnie rządy wojskowych można spotkać głównie w Afryce.

Przypomnij sobie

Typy reżimów politycznych

Reżim demokratyczny	Reżim autorytarny	Reżim totalitarny
• Obywatele sprawują kontrolę nad rządzącymi – mają możliwość wymiany elity władzy w wolnych i konkurencyjnych wyborach, które odbywają się regularnie (co kilka lat). • Ingerencję władz w życie obywateli ograniczają przepisy prawa – organy państwa nie mogą przekraczać swoich uprawnień. • Prawo gwarantuje jednostce autonomię oraz szeroki zakres praw i wolności, szczególnie osobistych i politycznych (m.in. wolność słowa, przekonań, zgromadzeń, zrzeszania się). • Podstawowymi zasadami obowiązującymi w życiu publicznym są pluralizm społeczny i polityczny oraz wolność mediów pełniących funkcje kontrolne wobec rządzących.	• Rządzący sprawują kontrolę nad aktywnością obywateli w sferze publicznej, nie ingerują jednak nadmiernie w ich życie prywatne i działalność ekonomiczną. • Zakres praw politycznych obywateli jest bardzo ograniczony. Zwykle odbywają się wybory, jednak nie mają one charakteru konkurencyjnego – społeczeństwo nie może w nich zmienić elity rządzącej, którą najczęściej tworzą przywódca i jego najbliższe otoczenie. • Rządzący zwalczają, a czasami zupełnie delegalizują opozycję polityczną i niezależne media. Możliwości społecznej kontroli organów władzy są zatem bardzo ograniczone. • Prawa człowieka są łamane, jednak skala tych naruszeń jest mniejsza niż w reżimach totalitarnych.	• Państwo, na którego czele stoi charyzmatyczny przywódca, ma charakter totalny. Oznacza to, że aparat państwowy dąży do przejęcia kontroli nad wszystkimi aspektami życia obywateli. • Nie występuje pluralizm: aktywność publiczna jest możliwa tylko w ramach partii rządzącej i kontrolowanych przez nią organizacji. • Nie istnieją żadne instrumenty kontroli władzy. Jeśli w państwie przeprowadza się wybory, nie są ani wolne, ani konkurencyjne. Rządzący kontrolują również wszystkie media, które są nośnikami państwowej propagandy. • Aparat przymusu (m.in. tajna policja) nieustannie inwigiluje obywateli, a jednym z głównych narzędzi sprawowania władzy jest terror.

Ustrój terytorialno-prawny

Ustrój ten określa relacje między centralnymi organami władzy a organami działającymi na poziomach regionalnym i lokalnym. Decyduje on o zakresie samodzielności terenowych jednostek organizacyjnych danego państwa. Można wyróżnić dwa podstawowe typy ustroju terytorialno-prawnego: państwo unitarne (jednolite) oraz państwo złożone.

Państwo unitarne cechuje się jednolitą strukturą: wszystkie jednostki podziału terytorialnego mają taką samą organizację wewnętrzną i są podporządkowane organom centralnym, we wszystkich funkcjonuje także ten sam spójny system prawny. Natomiast w **państwie złożonym** poszczególne części składowe – tzw. kraje związkowe (np. stany w USA, landy w Niemczech) – posiadają pewien zakres suwerenności. Pod względem organizacji jednostki te przypominają państwa: każda z nich ma własne organy prawodawcze, wykonawcze i sądownicze, w każdej obowiązuje w pewnym zakresie odrębny system prawny, którego podstawą często jest lokalna konstytucja. Państwa jednolite i złożone mogą występować w różnych formach (→ zob. tabelę na s. 11).

Współcześnie różnice między państwami unitarnymi i złożonymi nie zawsze są wyraźne. Wynika to przede wszystkim z tego, że w wielu państwach unitarnych wprowadzono daleko idącą **decentralizację**, czyli przyznano ich jednostkom terytorialnym większą samodzielność wobec instytucji centralnych. Ponadto władze państw jednolitych czasem decydują się na przyznanie pewnym regionom **autonomii**. Najczęściej dotyczy to obszarów, które są istotnie odrębne od reszty państwa – pod względem etnicznym, kulturowym czy historycznym (→ zob. przykład poniżej).

Autonomia oznacza, że władze danego regionu mogą prowadzić niektóre polityki publiczne w sposób niezależny od władz centralnych. Nie dotyczy to jednak polityki zagranicznej czy polityki obronnej, które pozostają w gestii organów działających na szczeblu ogólnokrajowym. Zazwyczaj mieszkańcy autonomii mają prawo do powoływania własnych organów władzy wykonawczej oraz parlamentu. We współczesnej Europie autonomię posiadają m.in. Szkocja (w ramach Wielkiej Brytanii), Katalonia oraz Kraj Basków (w ramach Hiszpanii), Dolina Aosty (w ramach Włoch), Grenlandia (w ramach Danii).

Czy wiesz, że...

W okresie dwudziestolecia międzywojennego obszarem autonomicznym w II Rzeczypospolitej było ówczesne województwo śląskie. Jego autonomia wynikała z odmienności narodowościowej, kulturowej i gospodarczej tego regionu. Województwo śląskie posiadało m.in. własny parlament – Sejm Śląski, który mógł wydawać ustawy we wszystkich sprawach z wyjątkiem spraw wojskowych i zagranicznych. Organem wykonawczym była Rada Wojewódzka.

Przykład

Ustrój terytorialny Wielkiej Brytanii

Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej jest państwem unitarnym, w którego skład wchodzą cztery kraje: Anglia, Szkocja, Walia i Irlandia Północna. Spośród nich status autonomiczny posiadają Szkocja, Walia i Irlandia Północna: każdy z tych krajów ma własny parlament i rząd (z premierem na czele). Warto zaznaczyć, że w przeszłości Wielka Brytania była państwem scentralizowanym. Decentralizacja rozpoczęła się w drugiej połowie XX w., a jej celem było osłabienie tendencji separatystycznych, które narastały od pewnego czasu w Szkocji i Irlandii Północnej.



Rodzaje ustrojów terytorialno-prawnych

Państwa unitarne		Państwa złożone		
• System prawny jest jednolity na terenie całego państwa. • Organy prawodawcze, wykonawcze i sądownicze działają na poziomie centralnym i obejmują swoją jurysdykcją terytorium całego państwa. • Jednostki podziału administracyjnego nie posiadają cech suwerennych państw. • Mieszkańcy posiadają jednolite obywatelstwo.		• System prawny jest dualistyczny: składa się z przepisów obowiązujących na terenie całego państwa oraz z przepisów funkcjonujących wyłącznie w granicach danego regionu. • Organy władzy typowe dla państw funkcjonują zarówno na poziomie centralnym, jak i w ramach części składowych. • Części składowe, czyli kraje związkowe, mają dużą niezależność – mogą samodzielnie prowadzić różne polityki publiczne, z wyjątkiem tych zastrzeżonych dla organów centralnych, przede wszystkim polityk zagranicznej, obronnej i monetarnej. • Mieszkańcy często posiadają podwójne obywatelstwo: państwa jako całości oraz krajów związkowych.		
Państwo scentralizowane	**Państwo zdecentralizowane**	**Federacja**	**Konfederacja**	**Unia**
• Organy terenowe są powoływane przez organy centralne i bezpośrednio podlegają ich zwierzchnictwu. • Władze centralne rozstrzygają o wielu sprawach, które mogłyby być rozwiązywane na poziomie lokalnym.	• Organy terenowe są powoływane niezależnie od organów centralnych (np. przez mieszkańców danej jednostki terytorialnej w wyborach). • Wiele zadań i kompetencji powierzono organom działającym w terenie, które realizują je w dużej mierze niezależnie od władz centralnych.	• Części składowe takiego państwa (kraje związkowe) mają szeroki zakres samodzielności, jednak równocześnie są ze sobą ściśle powiązane. Z reguły nie mogą wystąpić z federacji. • Współcześnie niemal wszystkie państwa związkowe to federacje.	• To luźny związek państw utworzony na mocy umowy międzynarodowej. • Części składowe pozostają suwerenne, jednak powołują organy, które prowadzą wspólną politykę w wybranych, ważnych dla całego państwa obszarach. • Każdy z podmiotów tworzących konfederację może z niej wystąpić.	• W jej ramach państwa są połączone wyłącznie osobą władcy (unia personalna) bądź wspólnie prowadzą najważniejsze polityki publiczne i w związku z tym posiadają więcej wspólnych organów (unia realna). • Unia to historyczna forma państwa złożonego.
Przykłady państw				
Francja Finlandia Węgry Słowenia	Polska Wielka Brytania Japonia Hiszpania Włochy	Niemcy Rosja Szwajcaria Stany Zjednoczone Belgia Bośnia i Hercegowina	Senegambia (1982–1989) Szwajcaria (1815–1848) Skonfederowane Stany Ameryki (1861–1865)	Polska i Litwa (od 1385 – unia personalna, od 1569 do 1795 r. – unia realna)

Czy wiesz, że...

Ciekawym przykładem państwa federalnego jest Bośnia i Hercegowina. Wbrew nazwie federacja ta nie składa się z Bośni oraz Hercegowiny, choć rzeczywiście tworzą ją dwa kraje związkowe. Pierwszym z nich jest Federacja Bośni i Hercegowiny, będąca swoistą federacją w federacji, składającą się z dziesięciu kantonów. Zamieszkują ją głównie Muzułmanie bośniaccy (zislamizowana ludność słowiańska) oraz Chorwaci. Drugim krajem związkowym jest Republika Serbska – nie należy jej mylić z Republiką Serbii! – zamieszkana w większości przez bośniackich Serbów. Ramy ustroju współczesnej Bośni i Hercegowiny zostały określone w 1995 r. w tzw. układzie z Dayton, który zakończył trwającą w latach 1992–1995 wojnę domową w tym kraju.

Państwa złożone na świecie

Współcześnie niemal wszystkie państwa złożone są federacjami. Jednak między poszczególnymi państwami o takim ustroju terytorialno-prawnym występują dość duże różnice. Dotyczą one przede wszystkim stopnia samodzielności politycznej krajów związkowych.



Republika Federalna Niemiec

- Niemcy są federacją złożoną z 16 krajów związkowych – landów.
- Zakres samodzielności landów jest mniejszy niż krajów związkowych w USA czy w Szwajcarii. W stanowieniu prawa dużo szersze kompetencje mają władze federalne, natomiast landom przysługują przede wszystkim uprawnienia wykonawcze. Wymiar sprawiedliwości w pierwszej i drugiej instancji sprawują w większości sądy krajów związkowych. Landy nie mogą wystąpić z federacji. Mają swoją reprezentację na szczeblu federalnym, którą jest wyższa izba parlamentu – Bundesrat.



Organy władzy w landach



LANDTAG
parlament jednoizbowy



RZĄD
z premierem lub burmistrzem na czele



SYSTEM SĄDÓW
i krajowy Trybunał Konstytucyjny

Konfederacja Szwajcarska

- Szwajcaria formalnie jest konfederacją, jednak w rzeczywistości – federacją 26 kantonów. Konstytucja federalna gwarantuje im suwerenność w sprawach, które nie są w niej uregulowane lub zastrzeżone dla władz federalnych.



- Zakres samodzielności kantonów jest bardzo szeroki, m.in. mają własną prokuraturę i policję, decydują o obowiązujących językach urzędowych. Nie mogą jednak wystąpić z federacji. Kantony mają swoją reprezentację na szczeblu federalnym, którą jest wyższa izba parlamentu – Rada Kantonów.

Organy władzy w kantonach

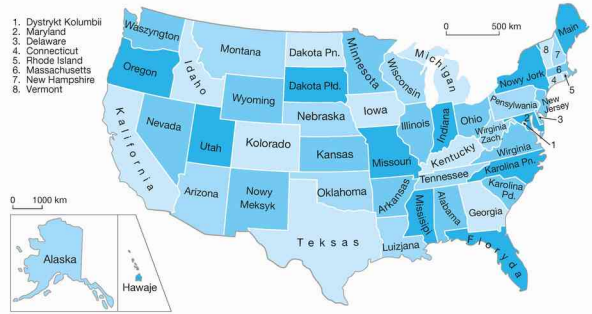
JEDNOIZBOWY PARLAMENT	RZĄD	SYSTEM SĄDÓW
np. Rada Kantonu, Wielka Rada	np. Rada Zarządzająca, Rada Stanu	z Sądem Najwyższym na czele

Stany Zjednoczone Ameryki

- W skład federacji wchodzi 50 stanów i Dystrykt Kolumbii obejmujący stolicę państwa. Struktura i sposób wyłaniania stanowych organów władzy są bardzo zbliżone do sposobu zorganizowania organów federalnych.
- Zakres samodzielności stanów jest bardzo duży, m.in. posiadają własne policje stanowe i systemy podatkowe (funkcjonujące obok systemu federalnego), decydują o stosowaniu kary śmierci. Stany mają swoją reprezentację na szczeblu federalnym, którą jest wyższa izba parlamentu – Senat.

Organy władzy w stanach

LEGISLATURA	GUBERNATOR	SYSTEM SĄDÓW
zwykle dwuizbowa	wybierany w wyborach powszechnych	z Sądem Najwyższym na czele



Ćwiczenia

WYKONAJ W ZESZYCIE

1 Przeczytaj tekst i wykonaj polecenia.

Praca z tekstem źródłowym

[…] w ujęciu klasycznej doktryny liberalizmu suwerenność narodu nie oznacza jego nieograniczonej władzy ani jej niepodzielności czy centralizacji, ani też – co należy szczególnie podkreślić – nie jest tożsama z wolą większości […]. Jest raczej pojęciem-symbolem i stanowi swoistą fikcję, która ma niewiele wspólnego z opisem rzeczywistości […]. W myśli liberalnej władza większości jest nie tylko czasowa, ale i ograniczona przez jej rozproszenie i podział […]. Z faktu wygrania wyborów przez jakąkolwiek siłę polityczną nie wynika możliwość zlekceważenia ani podporządkowania przegranej mniejszości, przeciwnie – większość ma obowiązek szanowania tych, których pokonała w wyborach.
Jak podkreśla się w literaturze, siłą amerykańskiej demokracji jest nie tyle doskonałość instytucji politycznych, ile odwzajemniany szacunek rządzących i opozycji, wyrażający się w tolerancji i wyrozumiałości, którą kierują się jedni i drudzy w swoich działaniach politycznych […].

W przeciwieństwie do tego stanowiska demokracja nieliberalna opiera się na założeniu, że większość może być wyłącznym wyrazicielem woli ludu. Towarzyszy temu przeświadczenie, iż jest on homogeniczną [jednolitą] całością, co stanowi podstawowe założenie współczesnego populizmu […]. Dla współczesnej demokracji nieliberalnej cenne jest spostrzeżenie Josepha Schumpetera […], że – aby pozbyć się wątpliwości związanych z niejasnością pojęcia władzy suwerennej – należy zastąpić myśl o rządach ludu formułą rządu „mającego aprobatę ludu". Oznacza to sakralizację suwerenności zrównanej z dominacją większości, co wiąże się z nieufnością do takich wzorców działania politycznego, jak negocjacje czy kompromisy […].

Źródło: A. Antoszewski, *Demokracja nieliberalna jako projekt polityczny.*

a) Podaj zasadę ustrojową scharakteryzowaną w tekście. Wyjaśnij, w jaki sposób rozumieją ją przedstawiciele myśli liberalnej.

b) Wytłumacz, na czym polega różnica w postrzeganiu scharakteryzowanej zasady ustrojowej w demokracjach liberalnej i nieliberalnej.

2 Wyjaśnij, czym jest system polityczny. Wymień jego elementy i przedstaw ich przykłady funkcjonujące w Polsce.

3 Porównaj reżim autorytarny z reżimem totalitarnym. Podaj po trzy występujące między nimi podobieństwa i różnice.

4 Podaj nazwy form ustroju, które w tabeli zostały oznaczone literami A–C.

Forma rządów		Reżim polityczny			Ustrój terytorialno-prawny	
A.	monarchia	**B.**	autorytarny	totalitarny	**C.**	państwo złożone

5 Wskaż właściwe dokończenie zdania.

Związek państw oparty na umowie międzynarodowej, w którym poszczególne części składowe zachowują suwerenność i prawo do rezygnacji z członkostwa, to

A federacja.
B autonomia.
C konfederacja.
D unia personalna.

6 Przeczytaj tekst i wykonaj polecenia.

Praca z tekstem źródłowym

Federalny ustrój terytorialny często staje się remedium na występowanie w państwie podziałów, które utrudniałyby, a niekiedy nawet uniemożliwiały funkcjonowanie państwa unitarnego. Możliwość takiego zaprojektowania współdziałania poszczególnych organów państwa, na szczeblu [zarówno] centralnym, jak i krajowym, aby umożliwić szersze współdecydowanie mieszkańcom części składowych federacji, staje się sposobem na harmonijne istnienie lub przynajmniej eliminację konfliktów pomiędzy reprezentantami różnych interesów narodowych, religijnych, językowych czy ekonomicznych. Problem ten dotyczy w znacznym stopniu zarówno państw o ugruntowanych tradycjach demokratycznych […], jak i państw, których doświadczenia historyczne pozwalają usytuować je w obszarze demokracji nieskonsolidowanych [nieutrwalonych] bądź też […] [w których] systemie politycznym odnaleźć możemy rozwiązania sytuujące [je] bliżej autorytaryzmów.

Źródło: R. Klepka, *Współczesny federalizm – wybrane zagadnienia*.

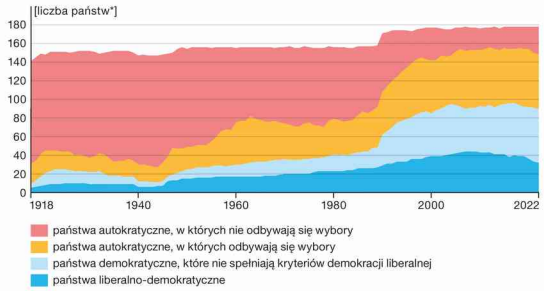
a) Wyjaśnij, z jakich powodów – w świetle tekstu – w niektórych państwach zdecydowano się na przyjęcie federalnego ustroju terytorialnego.

★ **b)** Na przykładzie jednego z państw scharakteryzowanych na s. 11–12 podręcznika uzasadnij przedstawioną w tekście tezę dotyczącą przyczyn funkcjonowania federalizmu.

c) Wyjaśnij, w jaki sposób problemy, o których mowa w tekście, mogą zostać rozwiązane w państwie unitarnym.

7 Zapoznaj się z wykresem i wykonaj polecenia.

Praca z wykresem



* Uwaga: liczbę tę ustalono po uwzględnieniu także terytoriów zależnych i kolonii.

Źródło danych: Our World in Data.

a) Omów tendencje dotyczące liczby państw demokratycznych i niedemokratycznych w okresie przedstawionym na wykresie.

★ **b)** Przeprowadźcie w klasie dyskusję na temat upowszechniania się demokracji na świecie w XXI w. i globalnych tendencji w tym zakresie. Odnieście się do danych z obecnego stulecia zaprezentowanych na wykresie. Zastanówcie się, które czynniki będą – Waszym zdaniem – sprzyjać wprowadzaniu demokracji w kolejnych państwach, a które mogą przyczyniać się do wzrostu popularności reżimów niedemokratycznych.

2 Monarchie i republiki

formy monarchii | sukcesja | prezydent | kolegialna głowa państwa

Monarchia i republika to najczęściej występujące na świecie formy rządów. Obecnie zwykle są one do siebie podobne. Różnią się przede wszystkim tym, kto pełni w nich funkcję głowy państwa: w monarchiach są to z reguły dziedziczni władcy, a w republikach – zazwyczaj prezydenci wybierani na różne sposoby. Czy tylko sposób objęcia władzy różni monarchów i prezydentów? Co wolno władcy, a do czego ma prawo głowa państwa pochodząca z elekcji?

Współczesne monarchie

Termin „monarchia" pochodzi z języka greckiego, w którym słowo to oznacza „jedynowładztwo". Ustrój monarchiczny wykształcił się w starożytności i pozostawał najważniejszą zasadą organizacji państwowej przez kilka tysięcy lat. W dawnych monarchiach panujący decydował o najważniejszych sprawach w państwie. Obecnie niektórzy władcy wciąż posiadają tak szerokie uprawnienia, jednak na przestrzeni ostatnich stuleci wykształciły się również nowe formy monarchii, w których zakres władzy panującego jest ograniczony (→ zob. tabelę poniżej). Współcześnie, szczególnie w Europie, funkcjonowanie tego ustroju najczęściej polega na współdziałaniu parlamentu i rządu z monarchą, który pełni tradycyjną funkcję suwerena – czyli osoby sprawującej zwierzchnią władzę polityczną – lub jest symbolem godności, jedności i tradycji danego państwa (→ zob. przykład na s. 17).

W zależności od tradycji krajów, w których władają, panujący noszą różne tytuły: cesarza, króla, sułtana, wielkiego księcia, księcia lub emira. Ustrój monarchiczny funkcjonuje obecnie w ponad 40 spośród blisko 200 istniejących państw (→ zob. mapę na s. 18).

Monarchie dziedziczne i elekcyjne

W monarchii dana osoba może objąć władzę na dwa sposoby:

- w drodze dziedziczenia – w **monarchii dziedzicznej**,
- w wyniku wyboru – w **monarchii elekcyjnej**.

Zdecydowana większość współczesnych monarchii ma charakter dziedziczny. Taka forma przejmowania władzy funkcjonuje m.in. w Wielkiej Brytanii, Hiszpanii, Arabii Saudyjskiej czy Japonii. Natomiast do monarchii elekcyjnych zaliczamy m.in. Watykan, Kambodżę i Zjednoczone Emiraty Arabskie.

Formy współczesnych monarchii

Monarchia absolutna	• Konstytucja lub nowe ustawy są najczęściej oktrojowane, czyli ustanawiane przez samego władcę z pominięciem jakichkolwiek procedur ustawodawczych. Przepisy prawa w niewielkim stopniu ograniczają zakres władzy monarchy. • Współczesne przykłady: Arabia Saudyjska, Katar, Watykan
Monarchia konstytucyjna	• Panujący posiada pewien realny zakres władzy, jednak jego kompetencje i wpływ na politykę państwa są ograniczone przepisami konstytucji. • Współczesne przykłady: Jordania, Maroko, Monako
Monarchia parlamentarna	• To jednocześnie monarchia konstytucyjna, jednak władza monarchy jest w jej ramach bardzo ograniczona na rzecz parlamentu i rządu, zgodnie z zasadą „król panuje, ale nie rządzi" (łac. *rex regnat, sed non gubernat*). • Współczesne przykłady: Wielka Brytania, Hiszpania, Japonia

Co do zasady monarcha pełni swoją funkcję dożywotnio, chyba że wcześniej zdecyduje się ustąpić z tronu, czyli abdykować.

W monarchiach dziedzicznych o tym, kto przejmie władzę po śmierci, abdykacji lub detronizacji panującego, rozstrzyga zbiór norm nazywany **porządkiem sukcesji**. W przeszłości najczęściej stosowano zasadę primogenitury, zgodnie z którą tron dziedziczył najstarszy syn lub najstarszy męski potomek w linii prostej. Zdarzało się, że porządek sukcesji zależał od woli władcy lub aktualnego układu sił politycznych w danym państwie.

Obecnie reguły sukcesji są najczęściej zawarte w konstytucji lub w specjalnym akcie prawnym, który ściśle określa, kto, kiedy i na jakich zasadach obejmuje władzę. Prawo zwykle wskazuje również procedury postępowania na wypadek braku legalnego następcy zmarłego monarchy. Na przykład w Hiszpanii, Danii czy Norwegii w takiej sytuacji prawo wyboru nowego króla przysługiwałoby parlamentowi. Z kolei w Belgii obecny monarcha ma prawo wyznaczyć swojego następcę, nominację tę musi jednak zaakceptować parlament.

Odpowiedzialność monarchy

W państwach z monarchiczną formą rządów władca nie ponosi żadnej odpowiedzialności konstytucyjnej i politycznej za swoje działania. Jedynie w niektórych monarchiach podlega – jak każdy obywatel – przepisom prawa.

Brak odpowiedzialności politycznej oznacza, że władca nie odpowiada za bieżącą politykę, w tym zwłaszcza za decyzje i akty prawne (np. ustawy), które potwierdził swoim podpisem. Taką odpowiedzialność ponosi premier lub właściwy minister, który także składa swój podpis – **tzw. kontrasygnatę** – na akcie zatwierdzonym przez głowę państwa. Natomiast z braku odpowiedzialności konstytucyjnej wynika, że monarcha nie ponosi osobistych konsekwencji za złamanie przepisów konstytucji lub ustawy, którego się dopuścił w związku z wykonywaniem swoich obowiązków. Brak odpowiedzialności monarchy w praktyce oznacza, że nie można go pozbawić pełnionej przez niego funkcji.

Przykład

Kompetencje monarchy w Wielkiej Brytanii

Zasada, zgodnie z którą „król panuje, ale nie rządzi", została w pełni zrealizowana w najstarszej funkcjonującej obecnie monarchii parlamentarnej, czyli w Wielkiej Brytanii. W świetle ukształtowanych przez wieki rozwiązań prawnych władca Wielkiej Brytanii jest przede wszystkim reprezentantem państwa. Do jego prerogatyw – czyli osobistych uprawnień, które zachował do czasów współczesnych – zaliczamy:

- zwoływanie, odraczanie i otwieranie sesji parlamentu,
- zawieranie i zrywanie umów międzynarodowych oraz wypowiadanie wojny,
- powoływanie lordów (deputowanych zasiadających w wyższej izbie parlamentu),
- mianowanie premiera i pozostałych członków rządu,
- obsadzanie urzędów państwowych,
- prawo łaski.

Swoboda monarchy w korzystaniu z prerogatyw jest jednak bardzo ograniczona. Musi on bowiem przestrzegać tzw. konwenansów konstytucyjnych, czyli pewnych niepisanych zasad, które określają właściwy sposób postępowania w konkretnych sytuacjach. Jedna z tych norm zakłada, że działania panującego muszą być zgodne ze stanowiskiem rządu w danej sprawie.



Otwarcie sesji brytyjskiego parlamentu przez króla Karola III. W trakcie tej uroczystości panujący wygłasza tzw. mowę tronową, przygotowaną przez rząd. Przedstawia w niej główne kierunki przyszłych działań władzy wykonawczej.

Współczesne monarchie na świecie



1



2



3



Monarchie parlamentarne
- cesarstwo
- federacja sułtanatów
- królestwo
- księstwo
- wielkie księstwo

Monarchie absolutne
- emirat
- królestwo
- sułtanat
- teokracja

Monarchie konstytucyjne
- emirat
- federacja emiratów
- królestwo
- księstwo

Wyjaśnienia pojęć użytych w legendzie

Cesarstwo – najwyższa forma monarchii pod względem rangi i prestiżu.
Królestwo – najbardziej rozpowszechniona, podstawowa forma monarchii.
Sułtanat – islamska forma monarchii odpowiadająca europejskiemu królestwu.
Księstwo – najniższa pod względem rangi i prestiżu forma monarchii.
Wielkie księstwo – forma księstwa o wyższej randze.
Emirat – islamska forma monarchii odpowiadająca europejskiemu księstwu.
Teokracja – państwo lub inna organizacja, w których władzę sprawują kapłani, a przywódcy przysługuje status monarchy.

Głowa państwa w republice

We współczesnych republikach funkcję głowy państwa pełni zwykle prezydent. Pozycja i uprawnienia prezydenckie są zróżnicowane i wyraźnie uzależnione od systemu politycznego, który obowiązuje w danym kraju. Największe znaczenie głowa państwa posiada w systemie prezydenckim, w którym skupia w swoich rękach pełnię władzy wykonawczej (przysługują jej równocześnie kompetencje szefa rządu), natomiast najmniejsze – w systemie parlamentarno-gabinetowym, w którym pełni ona głównie funkcje reprezentacyjne oraz jest symbolicznym gwarantem ciągłości władzy państwowej.

Prezydenci z reguły nie ponoszą odpowiedzialności politycznej za swoje działania. W odróżnieniu od monarchów podlegają natomiast odpowiedzialności konstytucyjnej.

Funkcje prezydenta

Zadania realizowane przez prezydenta również znacząco różnią się w zależności od systemów politycznych obowiązujących w poszczególnych republikach. Wśród najważniejszych **kompetencji głowy państwa** wymienić należy te uprawnienia, które dotyczą:

- formowania rządu, np. powoływania premiera i ministrów;
- zwoływania i rozwiązywania parlamentu;
- reprezentowania państwa na arenie międzynarodowej;
- ochrony konstytucji i ustroju państwa (np. przez korzystanie z prawa weta wobec ustaw uchwalonych w parlamencie bądź przez kierowanie wniosków do odpowiedniego sądu lub trybunału o zbadanie zgodności tych aktów z konstytucją);
- inicjatywy ustawodawczej, czyli prawa do zgłaszania własnych ustaw;
- roli arbitra dbającego o właściwe współdziałanie organów władzy państwowej;
- możliwości zarządzenia referendum w sprawie ważnej dla narodu;
- zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi;
- prawa łaski.

Wybór prezydenta

Cechą charakterystyczną urzędu prezydenta jest jego **kadencyjność**, co oznacza, że głowa państwa sprawuje władzę tylko przez okres wskazany w przepisach prawa. Jej wybór jest dokonywany na trzy sposoby:

- w wyborach bezpośrednich (np. w Austrii, we Francji, w Meksyku, Polsce i Paragwaju);
- w wyniku wyborów pośrednich, w których głosuje kolegium elektorów wskazanych przez społeczeństwo (np. w USA);
- przez parlament (np. w Turcji) lub rozszerzony parlament – kolegium elektorskie złożone z parlamentarzystów i innych reprezentantów społeczeństwa (np. w Niemczech tworzą je parlamentarzyści i przedstawiciele poszczególnych krajów związkowych).

Czy wiesz, że...

W wielu państwach autorytarnych i totalitarnych zdarza się, że prezydent zostaje wyłoniony z naruszeniem konstytucji, np. w wyniku wojskowego zamachu stanu. Na początku 2023 r. osoby, które zdobyły władzę w ten sposób, sprawowały urząd prezydencki m.in. w Gwinei, Kongu, Mali, Ugandzie i Zimbabwe.

Pozycja głowy państwa w republice



system prezydencki — system parlamentarno-gabinetowy

Kolegialne głowy państwa

Instytucja głowy państwa może funkcjonować w dwóch postaciach: jako **organ jednoosobowy** (w monarchiach – władca, w republikach – prezydent) lub jako **organ kolegialny**. Ta druga forma występuje współcześnie w Andorze, Bośni i Hercegowinie oraz Szwajcarii.

Współksiążęta Andory



- Zgodnie z *Konstytucją Księstwa Andory* z 1993 r. funkcję kolegialnej głowy państwa i najwyższej reprezentacji kraju pełnią „łącznie i niepodzielnie" współksiążęta, którymi są „osobiście i wyłącznie" biskup katalońskiej diecezji Urgell i Prezydent Republiki Francuskiej. Osoby te są symbolem i gwarantem trwałości i ciągłości kraju, jego niepodległości oraz „podtrzymania tradycyjnego ducha partnerstwa i równowagi w stosunkach z sąsiednimi państwami".
- Zgodnie z andorską ustawą zasadniczą współksiążęta sprawują swoje funkcje za pośrednictwem delegatów. Nie posiadają prawa do wetowania aktów prawnych uchwalanych przez organ władzy ustawodawczej. Do ich kompetencji należy natomiast zatwierdzanie umów międzynarodowych.

Prezydium Bośni i Hercegowiny



- Zgodnie z *Konstytucją Bośni i Hercegowiny* z 1995 r. Prezydium składa się z trzech członków reprezentujących trzy najważniejsze grupy narodowościowe w państwie: z Muzułmanina bośniackiego, Chorwata i Serba. Są oni wybierani na 4-letnią kadencję z możliwością jednorazowej reelekcji. Wybory do Prezydium mają charakter powszechnego, bezpośredniego głosowania, przy czym reprezentanta bośniackich Serbów wybierają wyłącznie mieszkańcy Republiki Serbskiej wchodzącej w skład Bośni i Hercegowiny.
- Członkowie tej kolegialnej głowy państwa wybierają spośród siebie przewodniczącego na 8-miesięczną kadencję. Pełni on funkcje reprezentacyjne i protokolarne, posiada również prawo do mianowania ministra spraw zagranicznych i ministra handlu zagranicznego oraz wręczenia nominacji premierowi republiki.

Rada Związkowa w Szwajcarii



- Zgodnie z *Konstytucją Federalnej Konfederacji Szwajcarskiej* z 1999 r. Rada Związkowa to siedmioosobowy organ władzy pełniący jednocześnie funkcje kolegialnej głowy państwa i rządu. Członków Rady wybiera parlament (Zgromadzenie Federalne) na 4-letnią kadencję.
- Każdy z członków Rady kieruje jednym z resortów. Na jej czele stoi prezydent, wybierany przez parlament spośród członków Rady na roczną kadencję, bez możliwości reelekcji. Rada Federalna podejmuje decyzje kolegialnie.

Ćwiczenia

WYKONAJ W ZESZYCIE

1 Zapoznaj się z tekstem źródłowym i wykonaj polecenia.

Praca z tekstem źródłowym

> Historia XX-wiecznej Europy wskazuje na zanikanie monarchii lub inaczej – odchodzenie od tego rodzaju modelu rządzenia na rzecz republiki. Owszem, nurty monarchistyczne nadal występują, raz w silniejszym, raz w słabszym natężeniu, można jednak odnieść wrażenie, że monarchia staje się swojego rodzaju przeżytkiem, pozostałością kulturową po dawno minionych czasach. Pozostałością dla niektórych wielce istotną, potrzebną i pożyteczną.
>
> Źródło: M. Banaś, *Współczesne monarchie skandynawskie – trwałość i zmienność*.

a) Uzasadnij tezę sformułowaną w pierwszym zdaniu tekstu. Odwołaj się do przykładów kilku państw. Potrzebnych informacji poszukaj w internecie.

b) Sformułuj argument i kontrargument do tezy: „Monarchia staje się przeżytkiem we współczesnym świecie".

2 Odszukaj w źródłach internetowych informację, w których państwach prezydenci mogą sprawować swój urząd tylko przez dwie kadencje. Podaj nazwy trzech takich krajów.

3 Wybierz właściwe zakończenie zdania.

Organ kolegialny sprawuje funkcję głowy państwa w

A Rosji.
C Szwajcarii.
B Holandii.
D Monako.

4 Wyjaśnij, jak należy rozumieć zasadę: „król panuje, ale nie rządzi". Podaj przykłady trzech współczesnych państw, w których ona obowiązuje.

5 Scharakteryzuj pozycję ustrojową głowy państwa we współczesnych monarchiach i republikach. Porównaj:

- sposoby wyłaniania monarchów i prezydentów,
- pełnione przez nich funkcje i ich kompetencje,
- zakres ich odpowiedzialności.

! 6 Na podstawie mapy ze s. 18 rozstrzygnij, w której części świata – w Europie czy na Bliskim Wschodzie – panujący z reguły mają większy zakres uprawnień. Odpowiedź uzasadnij, odwołując się do specyfiki funkcjonujących współcześnie typów monarchii.

Praca z mapą

! 7 Zapoznaj się z konstytucją jednej z monarchii europejskich: Belgii, Danii, Holandii, Monako, Norwegii lub Szwecji. Akt ten znajdziesz w serwisie internetowym Biblioteki Sejmowej. Na podstawie odnalezionych przepisów omów zasady sukcesji obowiązujące w wybranym przez Ciebie państwie.

8 Przygotuj notatkę na temat procedury wyboru prezydenta w jednym z wybranych państw europejskich. Skorzystaj z dostępnych źródeł, np. z tekstu konstytucji danego kraju. W pracy uwzględnij informacje o tym, kto dokonuje wyboru, jakie są zasady głosowania oraz jak długo trwa kadencja głowy państwa.

3 Władza ustawodawcza

funkcje parlamentu | struktura parlamentu | proces legislacyjny | system wyborczy | mandat parlamentarny | immunitet parlamentarny

Współczesne społeczeństwa są na tyle liczne, że nie jest możliwe, by każda jednostka mogła brać bezpośredni udział w decydowaniu o sprawach dotyczących ogółu. Z tego powodu na przestrzeni wieków ukształtował się parlament – organ władzy odpowiedzialny za podejmowanie najistotniejszych decyzji, w którym zasiadają przedstawiciele społeczeństwa. Jakie funkcje w państwie pełni parlament? Na jakich zasadach działa? Czym wyróżnia się status parlamentarzysty?

Czym jest parlament?

Parlament to kolegialny (czyli wieloosobowy) organ obradujący nad sprawami danego państwa lub jego części. Może nosić różne nazwy: w poszczególnych krajach określa się go np. jako izbę, kongres, radę, sejm czy zgromadzenie. W wielu państwach parlamenty wyewoluowały z rad królewskich, z którymi konsultowali się monarchowie. Z czasem zwiększała się liczba ich członków, a także zyskiwały one coraz większe znaczenie i coraz szersze uprawnienia.

Obecnie wśród kompetencji parlamentu najważniejsza jest **funkcja ustawodawcza**, nazywana również funkcją legislacyjną. Jej realizacja polega na tworzeniu i ustanawianiu prawa, przede wszystkim w formie ustaw. Dlatego często parlament jest określany jako **legislatywa**. Pełni on jednak także inne ważne funkcje: ustrojodawczą, kontrolną i kreacyjną (→ zob. tabelę na s. 24).

Parlament jest organem **kadencyjnym**. W większości państw deputowani są wybierani na okres 4- lub 5-letni, chociaż zdarzają się kadencje zarówno krótsze (np. 2-letnia w przypadku Izby Reprezentantów w USA), jak i dłuższe (np. 6-letnia w senacie francuskim).

Struktura parlamentu

Ze względu na liczbę tworzących je izb parlamenty dzieli się na jednoizbowe (monokameralne) oraz dwuizbowe (bikameralne).

Parlamenty jednoizbowe działają w państwach, w których uznano, że funkcjonowanie większej liczby izb nie ma uzasadnienia. Zaliczają się do nich kraje z małą liczbą ludności oraz państwa unitarne. W Europie są to przede wszystkim państwa nordyckie (Dania, Finlandia, Islandia, Norwegia i Szwecja), poradzieckie państwa bałtyckie (Litwa, Łotwa i Estonia) oraz większość państw bałkańskich (→ zob. mapę na s. 24).

W **parlamentach dwuizbowych** każda część (izba) nosi własną nazwę (np. Sejm RP i Senat RP w Polsce), posiada odrębną organizację, a jej członkowie są wybierani we właściwy dla niej sposób. Podział na dwa organy legislacyjne ukształtował się w czasach nowożytnych.

Czy wiesz, że...

Najmniejszym na świecie organem legislacyjnym jest składająca się z siedmiu osób Papieska Komisja do spraw Państwa Watykańskiego, która w imieniu papieża uchwala prawo obowiązujące w Watykanie. Ponieważ nie ma ona statusu parlamentu, za najmniejszy parlament uznaje się Fale i Fono – organ ustawodawczy polinezyjskiego mikropaństwa Tuvalu (10,7 tys. obywateli), składający się z 15 deputowanych. Z kolei najwięcej parlamentarzystów zasiada w Ogólnochińskim Zgromadzeniu Przedstawicieli Ludowych, czyli w parlamencie Chin. Prawo nie określa maksymalnej liczby zasiadających w nim posłów, ale zwyczajowo ich liczba nie przekracza 3 tysięcy. W 2022 r. w chińskim parlamencie obradowało 2980 posłów.

Izba wyższa (zwana też izbą drugą) zazwyczaj reprezentowała uprzywilejowane warstwy społeczne, a izba niższa (nazywana izbą pierwszą) miała bardziej demokratyczny skład – zasiadali w niej również przedstawiciele mniej zamożnych warstw – i czuwała nad interesami większości mieszkańców.

We współczesnych państwach izba wyższa może mieć charakter izby reprezentującej jednostki podziału terytorialnego (Hiszpania, Włochy) bądź jednostki samorządowe (Francja, Holandia) albo izby korporacyjnej, o złożonym sposobie wyłaniania deputowanych, którzy reprezentują różne środowiska społeczne i zawodowe (Irlandia, Słowenia). Członkowie izb niższych pochodzą niemal zawsze z wyborów. Natomiast skład izb wyższych może być ustalany w różny sposób – zasiadające w nich osoby dziedziczą swoją funkcję lub zostają mianowane przez głowę państwa (np. członkowie Izby Lordów w Wielkiej Brytanii), otrzymują nominację od władz regionalnych (np. członkowie Bundesratu w Niemczech, Senatu w Kanadzie) lub są wybierane w powszechnym głosowaniu (np. senatorowie w USA).

Funkcjonowanie dwuizbowego parlamentu jest najlepiej uzasadnione w państwach złożonych, w których w izbie wyższej zasiadają reprezentanci krajów związkowych. Tak jest m.in. w Austrii, Belgii, Niemczech, Rosji czy Stanach Zjednoczonych. W państwach tych kompetencje izb zależą od przyjętych rozwiązań: albo obie mają równe uprawnienia, albo zdecydowanie większa władza przysługuje jednej z nich. Natomiast liczba przedstawicieli poszczególnych podmiotów federacji w izbie wyższej jest:

- ustalana proporcjonalnie do liczby mieszkańców danego kraju związkowego (np. w Austrii, Niemczech),
- taka sama dla wszystkich części państwa (np. po dwóch senatorów z każdego stanu USA).

Izba wyższa może również funkcjonować jako **izba refleksji**, dbająca o to, aby stanowione prawo było dobrej jakości. W tym przypadku także uczestniczy ona w procesie legislacyjnym: zatwierdza ustawy uchwalone przez izbę niższą lub zgłasza do nich poprawki, a często dysponuje także własną inicjatywą ustawodawczą.

Czy wiesz, że...

W historii funkcjonowały organy ustawodawcze z większą liczbą izb, np. trzyizbowe parlamenty w byłej Jugosławii oraz w Republice Południowej Afryki do początku lat 90. XX w. Takie przypadki należą jednak do rzadkości.

Jedna czy dwie izby? Argumenty „za" i „przeciw"

PARLAMENT DWUIZBOWY

+

- wzajemne kontrolowanie się obu izb – mniejsze ryzyko stanowienia wadliwych i nieprzemyślanych ustaw
- minimalizowanie potencjalnej przewagi władzy ustawodawczej nad władzami wykonawczą i sądowniczą

–

- wyższe koszty funkcjonowania parlamentu
- ryzyko paraliżu procesu legislacyjnego w przypadku rozbieżnego stanowiska obu izb w wielu sprawach



PARLAMENT JEDNOIZBOWY

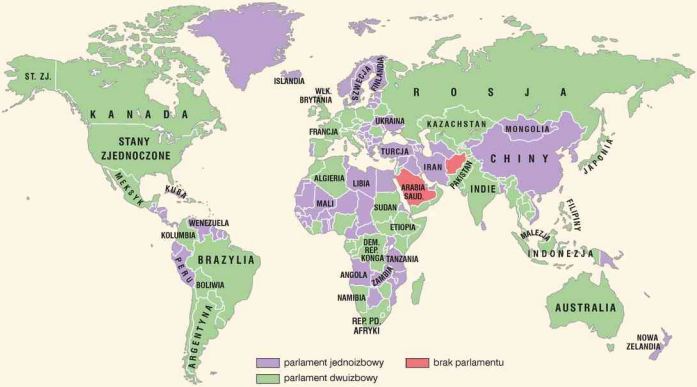
+

- niższe koszty funkcjonowania parlamentu
- ułatwiona procedura stanowienia prawa

–

- ryzyko stanowienia wadliwego prawa z powodu braku kontroli ze strony drugiej izby
- ryzyko dominacji władzy ustawodawczej nad władzami wykonawczą i sądowniczą

Struktura parlamentów na świecie



Funkcje parlamentu (legislatywy)

Funkcja ustrojodawcza	• Określanie kształtu ustroju państwa, m.in. przez ustanawianie norm konstytucyjnych.
Funkcja ustawodawcza	• Uchwalanie aktów prawnych powszechnie obowiązujących na terenie państwa. • Upoważnianie głowy państwa do ratyfikacji lub wypowiedzenia umowy międzynarodowej.
Funkcja kontrolna	• Kontrolowanie i, w razie potrzeby, hamowanie działań innych organów władzy. • Zapobieganie nadmiernej koncentracji władzy w rękach organów wykonawczych oraz ich ewentualnym nadużyciom. • Uzyskiwanie informacji o działaniach określonych organów i instytucji publicznych oraz ich ocena (najczęściej dotyczy to rządu i podporządkowanej mu administracji). • Kontrola polityki rządu: wyrażanie wotum nieufności, udzielanie absolutorium z wykonania ustawy budżetowej. • Kierowanie do poszczególnych ministrów interpelacji poselskich (pisemnych pytań dotyczących bieżącej polityki), na które członkowie rządu muszą udzielić odpowiedzi. • Tworzenie komisji śledczych badających określone sprawy. • Możliwość podjęcia uchwały o pociągnięciu członka rządu do odpowiedzialności za naruszenie konstytucji, ustaw lub za inne przestępstwa przewidziane w prawie.
Funkcja kreacyjna	• Wpływ na formowanie rządu (konieczność udzielenia mu przez parlament wotum zaufania). • Powoływanie i odwoływanie osób wchodzących w skład najważniejszych organów państwowych oraz najważniejszych urzędników, a także możliwość pociągnięcia ich do odpowiedzialności politycznej.

Proces legislacyjny

Jednym z najważniejszych zadań organów władzy ustawodawczej jest uchwalanie powszechnie obowiązujących aktów prawnych. Parlamenty dysponują **inicjatywą ustawodawczą**, czyli prawem do zgłaszania projektów ustaw. Należy jednak pamiętać, że prawo to może przysługiwać nie tylko całemu parlamentowi, którejś z jego izb lub określonej grupie deputowanych, lecz także organom władzy wykonawczej (np. rządowi), a nawet określonej grupie obywateli (w ramach tzw. inicjatywy ludowej).

Współcześnie najważniejszą rolę w przygotowywaniu projektów ustaw w parlamencie odgrywają komisje lub komitety parlamentarne. Po opracowaniu projektu ustawy przez tego typu organ właściwy proces decyzyjny odbywa się w jednej izbie lub w obu izbach parlamentu. Najczęściej ustawy przyjmuje się w ramach tzw. procedury trzech czytań:

- pierwsze czytanie służy temu, aby deputowani zaznajomili się z projektem;
- drugie czytanie to etap, na którym autorzy danego aktu starają się uzyskać poparcie dla proponowanych rozwiązań, a w przedłożonych przepisach wprowadza się poprawki;
- w trzecim czytaniu odbywa się głosowanie nad przyjęciem ustawy.

Jeśli dany parlament jest dwuizbowy, ustalony tekst aktu prawnego trafia do drugiej izby do akceptacji. Zatwierdzoną przez obie izby ustawę przekazuje się do podpisu głowie państwa.

Jak funkcjonuje parlament?

Konstytucja RP: art. 109–113

Współczesne parlamenty mogą funkcjonować w dwóch trybach.

- W **trybie sesyjnym** parlament zbiera się tylko w przewidzianych prawem okresach, w których odbywa się pewna liczba posiedzeń. W taki sposób obradują np. parlamenty we Francji i w Wielkiej Brytanii.
- **Tryb permanentny** oznacza, że izby pracują stale, bez przerw, a parlamentarne organy kierownicze zwołują deputowanych na konkretne posiedzenia. W takiej formie działają np. parlamenty w Niemczech i w Polsce.

Parlament funkcjonuje jako **plenum**, czyli obraduje z udziałem wszystkich swoich członków. Deputowani pracują także w komisjach stałych lub komisjach powołanych do zbadania określonej sprawy (nadzwyczajnych, śledczych).

W parlamentach w większości państw demokratycznych obowiązuje konstytucyjna **zasada jawności obrad**. Posiedzenia izb i nagrania dokumentujące ich przebieg oraz akty prawne i materiały będące przedmiotem prac parlamentarnych udostępnia się wszystkim zainteresowanym. Ponadto odpowiednie organy parlamentarne mają obowiązek wcześniejszego informowania opinii publicznej o tym, co będzie tematem obrad. Ograniczyć jawność można jedynie w sytuacjach ściśle określonych w przepisach prawa – zazwyczaj dopuszcza się utajnienie posiedzeń poświęconych zagrożeniom dla bezpieczeństwa państwa.

Podejmowanie decyzji

Parlament podejmuje decyzje w procedurze głosowania, zazwyczaj **większością głosów**. W zależności od rodzaju rozpatrywanej sprawy jest wymagany jeden z trzech rodzajów większości:

- **większość zwykła** – gdy głosów „za" musi być więcej niż głosów „przeciw", a głosów wstrzymujących się nie bierze się pod uwagę (w ten sposób zwykle są uchwalane ustawy);
- **większość bezwzględna** – dana propozycja musi uzyskać poparcie ponad połowy głosujących, co oznacza, że głosów „za" musi być więcej niż głosów „przeciw" i wstrzymujących się;
- **większość kwalifikowana** – za danym rozwiązaniem musi się opowiedzieć większa niż połowa liczba głosujących, określona ułamkowo lub procentowo (np. 3/5).

W większości parlamentów obowiązuje zasada, że podjęcie decyzji wymaga, aby osiągnięto **kworum**. Oznacza to, że w głosowaniu musi wziąć udział określona liczba deputowanych, zazwyczaj co najmniej połowa.

Organy wewnętrzne

Organizację i szczegółowe kompetencje poszczególnych organów parlamentarnych – a także sposób ich powoływania, porządek ich pracy oraz zasady wykonywania przez nie obowiązków – określa regulamin danego parlamentu. W każdej izbie wyróżnia się organy:

- kierownicze jednoosobowe (np. marszałek, przewodniczący izby, spiker),
- kierownicze kolegialne (np. prezydia czy konwenty),
- pomocnicze (komisje, komitety).

Obradom izby przewodniczy kierowniczy organ jednoosobowy. Jego pozycja oraz zakres uprawnień zależą od rozwiązań ustrojowych przyjętych w konkretnym państwie. Na przykład spikera Izby Reprezentantów w Stanach Zjednoczonych wyłania się spośród deputowanych z partii posiadającej większość w izbie niższej – pełni on równocześnie funkcję przewodniczącego w swojej frakcji parlamentarnej. Od spikera w brytyjskiej Izbie Gmin oczekuje się bezstronnego i sprawiedliwego kierowania obradami. Dlatego na to stanowisko często wybiera się osoby, które nie reprezentują ugrupowania mającego większość w izbie niższej. Ponadto obowiązuje zasada, że zaraz po wyborze spiker musi zrezygnować z członkostwa w partii, z której się wywodzi. W Polsce marszałkiem zostaje zazwyczaj członek partii tworzącej większość rządową.



Spiker prowadzący obrady Izby Gmin. W Wielkiej Brytanii przewodniczącego izby niższej wybierają parlamentarzyści; jednak zgodnie z tradycją wybór ten musi zostać zatwierdzony przez monarchę.

W większości republik na świecie przewodniczący parlamentu jest drugą (np. w Polsce, w Niemczech) lub trzecią (np. w Stanach Zjednoczonych) osobą w państwie i może przejąć obowiązki głowy państwa w określonych konstytucyjnie sytuacjach (przede wszystkim w razie jej śmierci lub wobec niemożności sprawowania przez nią urzędu).

Współcześnie w wielu parlamentach tworzy się dodatkowe organy kierownicze (np. Prezydium Sejmu RP, Konwent Seniorów w Polsce, biura obu izb we Francji), które mają koordynować i usprawniać prace deputowanych.

Struktura polityczna parlamentu

Deputowani zasiadający w parlamencie zwykle reprezentują którąś z partii politycznych. Przedstawiciele poszczególnych ugrupowań zrzeszają się w klubach i kołach parlamentarnych. Z reguły dzielą się one na te, które popierają aktualny rząd i tworzą tzw. **koalicję rządową**, oraz te sprzeciwiające się jego polityce i zasiadające w **opozycji**.

Struktura polityczna parlamentu zależy od rodzaju systemu partyjnego i systemu wyborczego, które funkcjonują w danym państwie. **System partyjny** to układ sił i zależności między legalnie działającymi partiami politycznymi. Ze względu na liczbę tych ugrupowań i ich znaczenie można wyróżnić:

- **system jednopartyjny** – w jego ramach funkcjonuje jedna partia rządząca, a działalność innych ugrupowań jest zakazana (niekiedy dopuszcza się istnienie innych partii, podporządkowanych partii rządzącej); system taki występuje w wielu państwach niedemokratycznych;
- **system dwupartyjny** – działa w nim wiele partii, ale dominują dwie z nich; ich przedstawiciele zajmują niemal wszystkie miejsca w parlamencie, np. w USA większość mandatów posiadają albo Partia Republikańska, albo Partia Demokratyczna;
- **system wielopartyjny** – mówimy o nim, gdy kilka partii uzyskuje liczną reprezentację w parlamencie i ma szansę na udział w sprawowaniu władzy – tak jest np. w Polsce.

Rodzaje systemów partyjnych omówiono szerzej w temacie „Partie polityczne" w rozdziale 4. tego podręcznika.

System wyborczy to zbiór zasad określających sposób przeprowadzania wyborów i ustalania ich wyników. Wyróżnia się trzy podstawowe typy systemów wyborczych:

- **proporcjonalny** – deputowanych wybiera się w wielomandatowych okręgach wyborczych; poszczególne ugrupowania zgłaszają listy kandydatów do parlamentu, a mandaty dzieli się między partie polityczne proporcjonalnie do wielkości uzyskanego przez nie poparcia;
- **większościowy** – parlamentarzystów zwykle wyłania się w okręgach jednomandatowych, a mandat przypada temu z kandydatów, który zgromadził najwięcej głosów wyborców;
- **mieszany** – obywatele wybierają część deputowanych w jednomandatowych okręgach wyborczych, a część – z list partyjnych zgodnie z zasadą proporcjonalności.

Większościowy system wyborczy sprzyja ukształtowaniu się sceny politycznej, na której dominują dwie partie. Natomiast system proporcjonalny pozwala uzyskać znaczącą reprezentację parlamentarną także mniejszym ugrupowaniom.

Mandat parlamentarzysty

Konstytucja RP: art. 104

Z chwilą wyboru deputowany uzyskuje mandat, czyli upoważnienie do reprezentowania wyborców i podejmowania działań w ich imieniu. Wynikają stąd dla niego określone prawa i obowiązki, których zakres i charakter mogą być różne, w zależności od tego, czy mandat ma postać związaną, czy – wolną.

Mandat związany to forma, którą często stosowano w przeszłości. Polegał on przede wszystkim na tym, że zwycięzca wyborów otrzymywał od głosujących na niego obywateli konkretne nakazy i polecenia. Deputowanego traktowano zatem jako pełnomocnika grupy wyborców z danego okręgu wyborczego, którzy zlecali mu reprezentowanie ich interesów na forum parlamentu. Musiał ściśle przestrzegać instrukcji swoich wyborców, a jeśli je ignorował, mogli oni go odwołać. W konsekwencji parlamentarzysta był związany wolą swoich wyborców i odpowiadał przed nimi za swoje działania. Współcześnie mandat związany traktuje się jako formę przestarzałą i niedemokratyczną. Dopuszcza się go jednak w tych izbach parlamentu, które stoją na straży interesów części składowych państwa federalnego (np. w niemieckim Budesracie).

Przeciwieństwem mandatu związanego jest **mandat wolny**, zwany też mandatem przedstawicielskim. W jego ramach parlamentarzysta pochodzący z wyboru jest reprezentantem społeczeństwa jako całości, a nie określonych grup. Poseł nie jest zatem pełnomocnikiem osób, które na niego głosowały, ale niezależnym od elektoratu obrońcą interesów ogółu obywateli danego państwa. Wyraźnie stwierdza to obowiązująca od 1997 r. *Konstytucja RP* w art. 104 ust. 1: „Posłowie są przedstawicielami Narodu. Nie wiążą ich instrukcje wyborców". Podobne przepisy znajdują się w wielu ustawach zasadniczych na świecie. Wyborcy nie mogą odwołać deputowanego, który dysponuje mandatem wolnym.

Różnice między mandatem związanym a mandatem wolnym

Mandat związany	Mandat wolny
Parlamentarzysta: • reprezentuje wąską grupę wyborców lub określony okręg wyborczy; • jest pełnomocnikiem swoich wyborców; • wiążą go instrukcje wyborców; • jest zależny od wyborców – mogą go odwołać.	Parlamentarzysta: • reprezentuje całe społeczeństwo; • nie jest pełnomocnikiem swoich wyborców; • nie wiążą go instrukcje wyborców; • jest niezależny – jego wyborcy nie mogą go odwołać.

Czym jest immunitet parlamentarny?

Konstytucja RP: art. 105

Immunitet parlamentarny jest jedną z podstawowych gwarancji niezależności parlamentarzystów. Zazwyczaj obejmuje on zasadę, zgodnie z którą nie można rozliczać deputowanych za ich działania związane z wykonywaniem obowiązków służbowych (np. za to, jak głosowali w konkretnych sprawach), oraz regułę nienaruszalności, gwarantującą członkom parlamentu ochronę przed oskarżeniami zgłoszonymi w trakcie trwania kadencji. Immunitet może oznaczać albo **wyłączenie odpowiedzialności** – czyli całkowity zakaz wyciągania konsekwencji karnych wobec deputowanego – albo **ograniczenie odpowiedzialności**, gdy przeciw parlamentarzyście można wszcząć postępowanie przed sądem, ale dopiero po spełnieniu określonych prawem warunków.

Immunitet traktuje się nie jako przywilej indywidualny, mający chronić konkretnego deputowanego, lecz jako przywilej kolektywny, będący gwarancją skutecznego działania parlamentu. To mechanizm chroniący parlamentarzystów przed naciskami ze strony organów władzy wykonawczej.

Rodzaje immunitetu parlamentarnego

Immunitet funkcjonuje w dwóch podstawowych postaciach: immunitetu materialnego albo immunitetu formalnego.

Immunitet materialny, zwany również immunitetem nieodpowiedzialności, oznacza całkowite wyłączenie odpowiedzialności karnej i cywilnej za działalność związaną ze sprawowaniem mandatu parlamentarnego. Dzięki temu parlamentarzysta nie może ponieść konsekwencji za te spośród swoich czynów, które wynikały z wykonywania przez niego służbowych obowiązków. Immunitet materialny chroni deputowanego zarówno w trakcie kadencji, jak i po jej zakończeniu. Ponadto ma charakter bezwzględny – nie można go w żaden sposób uchylić.

Zgodnie z **immunitetem formalnym**, zwanym także immunitetem procesowym, bez zgody parlamentu lub innego upoważnionego podmiotu nie można pociągnąć deputowanego do odpowiedzialności karnej, nawet za czyny niezwiązane z wykonywaniem mandatu. Zakaz ten obowiązuje wyłącznie w czasie trwania danej kadencji parlamentu. Ochrona tego typu ma charakter ograniczony, ponieważ nie uniemożliwia postawienia parlamentarzysty przed sądem, a jedynie mocno to utrudnia. W określonych prawem sytuacjach ograniczenia te mogą zostać uchylone, a osoba objęta immunitetem formalnym może zostać pociągnięta do odpowiedzialności.

W wielu państwach (m.in. w Polsce) immunitet formalny łączy się z **immunitetem nietykalności**, który polega na zakazie ograniczania wolności deputowanego. W konsekwencji nie można np. zatrzymać parlamentarzysty w areszcie. Zakaz ten obowiązuje oczywiście tylko w określonych prawem granicach – np. w Polsce nie dotyczy sytuacji, gdy poseł lub senator został ujęty na gorącym uczynku.

Różnice między immunitetem materialnym a immunitetem formalnym

Immunitet materialny	Immunitet formalny
• Deputowany nie ponosi odpowiedzialności wyłącznie za czyny związane ze sprawowaniem mandatu. • Parlamentarzysta jest chroniony zarówno w okresie sprawowania mandatu, jak i po zakończeniu swojej kadencji. • Immunitet ma charakter bezwzględny – nie można go w żaden sposób uchylić.	• Deputowany nie ponosi odpowiedzialności zarówno za czyny związane ze sprawowaniem mandatu, jak i za wszystkie pozostałe działania – pod warunkiem, że jego mandat nie zostanie uchylony. • Parlamentarzysta jest chroniony wyłącznie w okresie sprawowania mandatu. • Immunitet ma charakter względny – może zostać uchylony w uzasadnionych przypadkach.

Ćwiczenia

WYKONAJ W ZESZYCIE

1 Zapoznaj się z tekstem źródłowym i wykonaj polecenia.

Praca z tekstem źródłowym

> Art. 28. Parlament zbiera się z mocy prawa na jedną sesję zwyczajną w roku, która rozpoczyna się w pierwszy roboczy dzień października i kończy się w ostatni roboczy dzień czerwca.
> Liczba dni posiedzeń, które każda z izb może odbyć w okresie sesji zwyczajnej, nie może przekroczyć stu dwudziestu. Tygodnie, w których odbywają się posiedzenia, określa każda z izb. […]
> Art. 29. Parlament zbiera się na sesję nadzwyczajną z określonym porządkiem dziennym na żądanie premiera lub większości członków Zgromadzenia Narodowego.
>
> Źródło: *Konstytucja Republiki Francuskiej*.

a) Na podstawie przytoczonych przepisów wyjaśnij, na czym polega sesyjny tryb funkcjonowania parlamentu.

b) Określ, jaka jest zasadnicza różnica między procedurami zwoływania sesji zwyczajnych i sesji nadzwyczajnych francuskiego parlamentu.

! 2 Wyjaśnij, jakie funkcje pełni parlament. Podaj przykłady konkretnych działań podejmowanych przez ten organ w ramach każdej z nich.

! 3 Wskaż trzy właściwe dokończenia zdania.

Parlament jednoizbowy funkcjonuje

A w Szwecji.
B we Włoszech.
C w Hiszpanii.
D w Ukrainie.
E w Litwie.
F w Czechach.

4 Zapoznaj się z tekstem źródłowym i wykonaj polecenia.

Praca z tekstem źródłowym

> W państwach stabilnej demokracji instytucja immunitetu jest poddawana krytyce prowadzącej czasem do formułowania nawet skrajnych wniosków na rzecz jej likwidacji. […] krytycy immunitetu twierdzą, że obecnie nie ma rzeczywistych zagrożeń dla swobód parlamentarzystów ze strony władzy wykonawczej, która w wielu krajach jest przecież zależna od parlamentu i podlega jego kontroli, a ponadto istnienie kontroli ze strony niezawisłych sądów również chroni swobodę pracy parlamentarzystów. Innym argumentem jest to, że immunitet (szczególnie przywilej nietykalności) przeczy zasadzie równości i daje parlamentarzystom przywileje nadużywane niekiedy dla celów niemających związku z funkcją przez nich wypełnianą (np. niemożliwość zbadania zawartości alkoholu w organizmie posła w trakcie kontroli drogowej i niemożliwość wystawienia mandatu za wykroczenia w ruchu drogowym).
>
> Źródło: S. Kozłowski, *Immunitet jako przedmiot dyskusji o przywilejach parlamentarzystów*.

a) Na podstawie tekstu przedstaw argumenty, których używają krytycy immunitetu parlamentarnego.

b) Przeprowadźcie w klasie dyskusję na temat zasadności funkcjonowania immunitetu formalnego.

4 Władza wykonawcza

głowa państwa | rząd | odpowiedzialność polityczna | koalicja rządowa | rząd mniejszościowy | współrządzenie

Decyzje podejmowane przez władzę ustawodawczą (legislatywę) – m.in. w formie ustaw i uchwał – muszą zostać odpowiednio wdrożone w życie. W każdym systemie politycznym odpowiadają za to organy władzy wykonawczej (egzekutywa), którymi są głowa państwa i rząd. Wynika stąd, że organy władzy ustawodawczej i wykonawczej są ze sobą powiązane. Jakiego typu relacje je łączą? Kto i na jakich zasadach wyłania skład organów władzy wykonawczej? Przed kim odpowiadają one za swoje działania polityczne?

Modele władzy wykonawczej

Władzę wykonawczą sprawują organy odpowiedzialne za realizację zadań, które wyznaczył im parlament, oraz za bieżące kierowanie sprawami państwa. Wyróżnia się dwa podstawowe modele organizacji władzy wykonawczej: monokratyczny i dualistyczny.

W **modelu monokratycznym** pełnia władzy wykonawczej należy do jednego podmiotu, który jest zarazem głową państwa i szefem rządu. Na przykład w Stanach Zjednoczonych wszystkie kompetencje wykonawcze przysługują prezydentowi, ponieważ w amerykańskim systemie nie występuje podział uprawnień w ramach egzekutywy. Model monokratyczny funkcjonuje również – choć w innej formie niż w USA – w Szwajcarii, gdzie władzę wykonawczą sprawuje wyłącznie siedmioosobowa Rada Związkowa, będąca zarazem rządem i głową państwa.



Model dualistyczny zakłada istnienie i współdziałanie dwóch organów: głowy państwa (monarchy, prezydenta) i rządu. Ich wzajemne relacje w poszczególnych państwach kształtują się w różny sposób, podobnie jak różne mogą być zasady funkcjonowania i wewnętrznej organizacji rady ministrów.

W jaki sposób wyłania się rząd?

Główne role w tym procesie odgrywają **głowa państwa** i **parlament**, a sama procedura w większości krajów wygląda podobnie. Często konstytucja przewiduje trzy tury formowania rządu.

W **pierwszej turze** głowa państwa wskazuje parlamentowi kandydata na szefa rządu, czyli – w zależności od obowiązującego systemu politycznego – na **premiera** lub **kanclerza**. Zazwyczaj pretendentem do tego stanowiska jest lider partii, która wygrała wybory, choć niekiedy zdarza się, że jest to inna osoba, wybrana przez tego lidera spośród polityków zwycięskiego ugrupowania. To drugie rozwiązanie jest stosunkowo często praktykowane w Polsce.

Aby zostać szefem rządu, kandydat nominowany przez głowę państwa musi otrzymać **wotum zaufania** od parlamentu, czyli uzyskać poparcie większości deputowanych. W parlamentach dwuizbowych o udzieleniu wotum zaufania decydować może albo jedna z izb, albo obie z nich. Zazwyczaj prawo

Przykład

Procedura powoływania rządu w Niemczech

W RFN największy wpływ na wyłonienie kanclerza ma niższa izba parlamentu, czyli Bundestag. Rola prezydenta jest ograniczona. Do wyboru może dojść w jednej z trzech tur.

- W pierwszej turze prezydent – po konsultacji z przedstawicielami partii parlamentarnych – wskazuje kandydata, którego Bundestag musi poprzeć bezwzględną większością głosów. Głowa państwa jest zobowiązana do zaakceptowania decyzji parlamentu. Jest to najczęściej stosowana metoda wyboru kanclerza.
- Druga tura następuje najpóźniej 14 dni po odrzuceniu pierwszej kandydatury i również wymaga, aby kanclerza wybrał Bundestag bezwzględną większością głosów. Tym razem jednak kandydata nie wskazuje prezydent – zazwyczaj czyni to partia najliczniej reprezentowana w niższej izbie parlamentu. Głowa państwa ponownie jest zobowiązana do zaakceptowania decyzji deputowanych.
- Trzecia tura następuje niezwłocznie po nieudanym zakończeniu procedury drugiej. W jej ramach Bundestag może wybrać kanclerza zwykłą większością głosów. Jeśli kandydat zdobywa poparcie bezwzględnej większości deputowanych, prezydent musi zaakceptować tę decyzję. Jeżeli jednak kandydatura zostanie przyjęta jedynie zwykłą większością, głowa państwa może odrzucić wybór Bundestagu i skrócić jego kadencję. W historii nie zdarzyło się jeszcze, aby kanclerza wyłoniono dzięki zastosowaniu metody trzeciej.

Procedura powoływania rządu w Rosji

Rozwiązania stosowane w Rosji nieco różnią się od tych powszechnie wykorzystywanych w Europie. O ile premier powoływany jest tam przez prezydenta za zgodą niższej izby rosyjskiego parlamentu, czyli Dumy Państwowej, o tyle prawo do wskazania kandydata na szefa rządu należy do wyłącznych uprawnień głowy państwa (czyli do jej prerogatyw). Co więcej, nowy rząd powstaje każdorazowo po wyborze nowego prezydenta, niezależnie od sytuacji politycznej panującej w Dumie.

Prezydent ma dwa tygodnie – od chwili objęcia urzędu albo od dnia dymisji poprzedniego rządu – na przedłożenie Dumie wniosku w sprawie nominacji na nowego premiera. Deputowani muszą rozpatrzyć wysuniętą przez niego kandydaturę w ciągu tygodnia. W razie jej odrzucenia głowa państwa ma tylko 7 dni na zgłoszenie nowego wniosku. Jeśli Duma trzykrotnie odrzuci przedstawione kandydatury, prezydent musi jednocześnie powołać tymczasowego premiera, rozwiązać izbę niższą oraz zarządzić przedterminowe wybory.

to przysługuje izbie niższej. Głosowanie nad wnioskiem o wotum zaufania przeważnie jest poprzedzone *exposé*, czyli wystąpieniem kandydata na premiera lub kanclerza, w którym przedstawia on parlamentowi swój program i omawia m.in. główne cele swojej przyszłej polityki. W zależności od przyjętych rozwiązań deputowani udzielają wotum zaufania albo samemu kandydatowi na szefa rządu, albo od razu całemu rządowi.

Jeśli osoba nominowana przez głowę państwa nie uzyska wotum zaufania, następuje **druga tura** wyłaniania rządu. Za wskazanie kandydata jest wówczas odpowiedzialny sam parlament: albo jedna z jego dwóch izb – przeważnie izba niższa – albo cały organ władzy ustawodawczej. Na tym etapie wybór premiera poprzedzają negocjacje polityczne między ugrupowaniami parlamentarnymi. Przed właściwym głosowaniem musi się bowiem zawiązać koalicja partii posiadająca większość, która umożliwia przeforsowanie danej kandydatury.

Jeśli kandydat parlamentarzystów również nie otrzyma wotum zaufania, następuje ostatnia, **trzecia tura** wyłaniania rządu. W zależności od przyjętych rozwiązań pretendenta wskazuje wówczas albo głowa państwa, albo parlament. Taki kandydat zazwyczaj nie musi zdobyć poparcia bezwzględnej większości deputowanych – wystarczy mu większość zwykła. Jeżeli osoba zgłoszona w trzeciej turze nie otrzyma nawet zwykłej większości głosów, głowa państwa musi ogłosić termin nowych wyborów.

Kto, za co i przed kim ponosi odpowiedzialność polityczną?

Odpowiedzialność polityczna polega na tym, że jeden organ władzy może zostać odwołany lub rozwiązany przez inny organ. Jest ona zatem kolejnym demokratycznym mechanizmem, który kształtuje relacje między instytucjami państwowymi i pozwala kontrolować ich działania. Mechanizm ten może regulować stosunki między organami egzekutywy (kiedy rząd odpowiada przed głową państwa) albo między organami władz ustawodawczej i wykonawczej – gdy rząd odpowiada przed parlamentem, parlament przed głową państwa lub parlament przed rządem. Kierunek odpowiedzialności zależy od obowiązującego w państwie systemu politycznego (→ zob. przykład poniżej). Ponadto w państwach z parlamentami dwuizbowymi dany organ władzy wykonawczej może ponosić odpowiedzialność polityczną zarówno przed jedną z izb, jak i przed obiema z nich.

Odpowiedzialność polityczna wynika nie z faktu naruszenia prawa przez dany organ, lecz z negatywnej oceny jego decyzji politycznych, np. stosowanych przez niego metod rządzenia, skutków podjętych działań. Odpowiedzialność tego typu może ponieść cały organ władzy (np. rząd, parlament) – i ma ona wówczas charakter **solidarny**. Natomiast gdy rozliczani są jedynie konkretni politycy lub urzędnicy, mówimy o **odpowiedzialności indywidualnej**.

Dlaczego rząd potrzebuje większości w parlamencie?

We współczesnych państwach demokratycznych warunkiem skutecznego sprawowania władzy jest to, aby rząd reprezentował partię lub koalicję, która posiada większość mandatów w parlamencie. Jeśli gabinet dysponuje poparciem większości deputowanych, może realizować własny program polityczny i efektywnie zarządzać państwem.

Przykład

Odpowiedzialność polityczna rządu w Niemczech

Niemiecki system polityczny opiera się na silnej władzy kanclerza. Wyznacza on główne kierunki polityki rządu i są mu podporządkowani poszczególni ministrowie. To on wybiera swoich współpracowników, a prezydent jedynie formalnie potwierdza te nominacje. Dlatego to **kanclerz ponosi wyłączną odpowiedzialność polityczną przed parlamentem za działania rządu**, natomiast ministrowie odpowiadają tylko przed kanclerzem. Oznacza to, że Bundestag nie może wyrazić wotum nieufności wobec członka rządu, a jedynie wobec całego gabinetu. Izba niższa ma również ograniczone możliwości odwołania kanclerza. Może to nastąpić jedynie w ramach procedury **konstruktywnego wotum nieufności**, czyli po wskazaniu kandydata na nowego szefa rządu, którego deputowani muszą poprzeć bezwzględną większością głosów. Rozwiązanie to zapobiega kryzysom rządowym, szczególnie częstym w państwach, w których premier i ministrowie są odpowiedzialni przed parlamentem, a scena polityczna jest mocno rozdrobniona (np. we Włoszech).

Odpowiedzialność polityczna organów władzy w Rosji

Rosyjski system polityczny gwarantuje niezwykle silną pozycję prezydentowi. **W ramach egzekutywy głowa państwa jest organem nadrzędnym wobec rządu, który odpowiada przed nią politycznie.** Prezydent powołuje premiera za zgodą Dumy Państwowej wyrażoną w wotum zaufania. Samodzielnie decyduje także o nominacjach na ministrów w resortach zajmujących się bezpieczeństwem, sprawami wewnętrznymi i polityką zagraniczną (pozostałych ministrów mianuje już na wniosek szefa gabinetu). Co więcej, to głowa państwa wyznacza kierunki polityki rządu, a także przewodniczy jego posiedzeniom. Formalnie rada ministrów odpowiada politycznie również przed niższą izbą parlamentu, jednak ma ona bardzo ograniczone możliwości, by wyegzekwować tę odpowiedzialność. Duma Państwowa może bowiem wyrazić wotum nieufności, wówczas jednak los gabinetu jest zależny od prezydenta, który może zarówno przyjąć decyzję deputowanych, jak i ją odrzucić. W tym drugim przypadku jeśli Duma ponownie przyjmie wotum nieufności wobec rządu, głowa państwa ma prawo ją rozwiązać.

W państwach, w których funkcjonuje system dwupartyjny, większość parlamentarną zdobywa ta partia, która wygrała wybory. Natomiast w systemach wielopartyjnych zwycięstwo wyborcze nie oznacza jeszcze, że dane ugrupowanie utworzy rząd, ponieważ po przeliczeniu głosów może się okazać, że zdobyło ono mniej niż połowę miejsc w parlamencie. W takiej sytuacji zwycięska partia może albo uformować **rząd koalicyjny**, zawierając umowę z przynajmniej jednym ugrupowaniem parlamentarnym, albo zdecydować się na utworzenie **rządu mniejszościowego**.

Koalicje rządowe

Powstanie koalicji rządowej poprzedzone jest zazwyczaj trudnymi negocjacjami, ponieważ potencjalni koalicjanci muszą uzgodnić program działania oraz porozumieć się w kwestii podziału stanowisk premiera i ministrów. Zdarza się, że praca nad porozumieniem znacznie się przedłuża i może trwać nawet kilka miesięcy (→ zob. przykład). Wpływ na kształt przyszłej koalicji i reguły jej funkcjonowania mogą mieć różne czynniki. Za najważniejsze z nich uznaje się siłę partii koalicyjnych, zależną od liczby posiadanych przez nie mandatów w parlamencie, oraz to, jak podobne są programy tych ugrupowań.

Zgodnie z regułą **koalicji minimalnie zwycięskiej** partia, która wygrała wybory, powinna dążyć do zawarcia porozumienia z taką liczbą ugrupowań, która zapewni jej minimalną większość parlamentarną (czyli zwycięstwa w głosowaniach nad ustawami). W świetle tej koncepcji większa liczba koalicjantów jest szkodliwa dla dominującej partii, ponieważ trudniej jest kierować działalnością szerszej, mniej spójnej wewnętrznie koalicji, a ponadto wymaga to dzielenia się władzą w większym zakresie. W praktyce często zdarza się jednak, że samo spełnienie kryterium minimalnej

Przykład

Najdłuższy kryzys rządowy współczesnej Europy

Państwem, w którym często dochodzi do kryzysów rządowych, jest Belgia. Wynika to przede wszystkim z tego, że belgijska scena polityczna jest bardzo rozdrobniona, a w każdym z dwóch głównych regionów kraju – Flandrii i Walonii – funkcjonują odrębne partie socjaldemokratyczne, chadeckie, liberalne itd. Ich współpracę dodatkowo utrudniają antagonizmy i konflikty interesów występujące między obiema częściami federacji. Większość ugrupowań flandryjskich opowiada się za zwiększeniem autonomii macierzystego regionu, a celem niektórych z nich jest nawet pełna niepodległość. Dążeniom tym zdecydowanie sprzeciwiają się partie walońskie.



Przedłużający się kryzys rządowy wywołał w obu częściach Belgii protesty społeczne, których uczestnicy domagali się zakończenia sporów politycznych i głosili hasła jedności kraju. Ich organizatorzy nazwali te manifestacje „rewolucją frytek", nawiązując w ten sposób do słynnego dania wywodzącego się właśnie z kuchni belgijskiej.

Do najdłuższego z dotychczasowych kryzysów rządowych doszło w latach 2010–2011 – trwał on 18 miesięcy. Wybuchł wówczas, gdy w wyniku wyborów najsilniejszym ugrupowaniem w belgijskim parlamencie stał się Nowy Sojusz Flamandzki (NSF), głoszący hasła dotyczące niepodległości Flandrii. W czasie, w którym zwycięska partia bezskutecznie próbowała utworzyć koalicję rządową, sprawami kraju kierował poprzedni rząd, niedysponujący większością parlamentarną. Ostatecznie za cenę zwiększenia niezależności regionów udało się zbudować koalicję złożoną z sześciu partii walońskich i flamandzkich – bez udziału NSF.

Charakterystyka różnych typów koalicji rządowych

Koalicja minimalnie zwycięska	Koalicja maksymalnie zwarta	Wielka koalicja
Podstawowe założenie		
Koalicję tworzy minimalna liczba partii pozwalająca uzyskać większość mandatów w parlamencie.	To porozumienie partii prezentujących podobne poglądy i programy.	Jest to koalicja partii głoszących różne poglądy i postulaty, zawierana w celu ustabilizowania sytuacji politycznej.
Główna wada		
Partii koalicyjnych nie łączą poglądy i założenia programowe.	Partie koalicyjne odwołują się do tego samego elektoratu i rywalizują o jego głosy.	Porozumienie jest nietrwałe, co wynika z dużych różnic programowych dzielących partie koalicyjne.

liczby mandatów potrzebnych do osiągnięcia większości nie wystarcza do zawarcia koalicji – tak dzieje się wówczas, gdy ugrupowania nie są w stanie porozumieć się ze sobą w kwestiach ideowych i programowych.

Inna z popularnych teorii dotyczących koalicji rządowych, czyli koncepcja **koalicji maksymalnie zwartej** (zamkniętej), zakłada, że porozumienie powinny zawrzeć partie prezentujące podobne programy i poglądy. Według niej stabilny rząd koalicyjny można uformować tylko wówczas, gdy koalicjanci reprezentują zbliżone ideologie. Dlatego mówi się o koalicjach prawicowych, centrowych, lewicowych, centroprawicowych lub centrolewicowych. Podstawowym problemem w funkcjonowaniu koalicji spójnych światopoglądowo jest to, że tworzące je partie rywalizują o poparcie podobnych lub tych samych grup wyborców.

W sytuacji, w której żadna z partii nie odniosła wyraźnego zwycięstwa w wyborach, a mandaty parlamentarne zostały podzielone pomiędzy wiele ugrupowań z podobnym poparciem, może dojść do powstania **wielkiej koalicji**. Jej celem jest przede wszystkim zapewnienie stabilnego funkcjonowania organów władzy ustawodawczej i wykonawczej. Zazwyczaj porozumienia tego typu okazują się nietrwałe, a wyłonione w ich rezultacie rządy szybko upadają. Powstanie szerokiej koalicji złożonej z partii prezentujących różne programy i poglądy uznaje się za oznakę wysokiej jakości demokracji w danym państwie.

Rząd mniejszościowy

Funkcjonowanie gabinetu mniejszościowego jest możliwe, ma on jednak utrudnione zadanie. Właściwie bowiem przed każdym ważnym głosowaniem rząd ten musi budować doraźne koalicje parlamentarne, które mogłyby poprzeć proponowane przez niego projekty ustaw. Ponadto rządowi mniejszościowemu stale grozi niebezpieczeństwo, że parlament wyrazi wobec niego wotum nieufności – takie ryzyko może wpłynąć paraliżująco na działania premiera i ministrów. Gabinet mniejszościowy może również powstać w wyniku rozpadu większościowej koalicji. W takiej sytuacji pełni on zazwyczaj jedynie funkcje administracyjne – stara się zapewnić stabilne funkcjonowanie państwa do następnych wyborów.

Czy wiesz, że...

W niektórych państwach istnieje tradycja rządów mniejszościowych. Jednym z nich jest Kanada, gdzie w latach 60. XX w. rząd mniejszościowy Lestera Pearsona [czyt.: pirsena] działał przez dwie kadencje parlamentu. Zdołał on przeprowadzić głębokie reformy społeczne, m.in. wprowadził powszechny system ubezpieczeń zdrowotnych i emerytalnych. To także wówczas ustanowiono flagę Kanady z charakterystycznym czerwonym liściem klonu. Z kolei w latach 2006–2011 funkcjonował rząd mniejszościowy Stephena [czyt.: stiwena] Harpera.

Przykład

Koalicje rządowe w Niemczech

Wybory parlamentarne w Niemczech praktycznie zawsze skutkują powstaniem rządu koalicyjnego, w którym dominującą rolę odgrywają albo chadecy z Unii Chrześcijańsko-Demokratycznej i Unii Chrześcijańsko-Społecznej (CDU/CSU), albo socjaliści z Socjaldemokratycznej Partii Niemiec (SPD). Po II wojnie światowej przez długi czas trzecią siłą polityczną w RFN była liberalna Wolna Partia Demokratyczna (FDP), która tworzyła **koalicje minimalnie zwycięskie** zarówno z chadekami, jak i z socjaldemokratami.

Po zjednoczeniu Niemiec w 1990 r. większe znaczenie zyskało kilka innych partii, wskutek czego niemiecka scena polityczna uległa rozdrobnieniu. Na przełomie XX i XXI w. za tradycyjnego koalicjanta dla CDU/CSU zwykło się uważać FDP, a dla SPD – ekopolityczne ugrupowanie Sojusz 90/Zieloni (jego reprezentanci współrządzili z socjalistami w latach 1998–2005). W 2005 r. doszło do dalszego podziału w niemieckim parlamencie. Najlepszy wynik wyborczy osiągnęła wówczas CDU/CSU (35,2%) – rządzące SPD uzyskało poparcie niższe zaledwie o punkt procentowy (34,2%). Rezultaty tradycyjnych koalicjantów największych ugrupowań nie pozwalały na stworzenie koalicji w Bundestagu. Po raz pierwszy w historii Niemiec realnie rozważano powstanie **trójpartyjnej koalicji minimalnie zwycięskiej**, czyli tzw. koalicji sygnalizacji świetlnej lub koalicji jamajskiej – porozumienia tego typu zawierano wcześniej w parlamentach niemieckich krajów związkowych, czyli landów. Potoczne nazwy takich koalicji nawiązują do barw, które niemieccy komentatorzy polityczni przypisują frakcjom parlamentarnym. „Koalicja sygnalizacji świetlnej" to określenie dotyczące rządu współtworzonego przez SPD (kolor czerwony), FDP (kolor żółty) i Sojusz 90/Zielonych (kolor zielony). „Koalicją jamajską" nazywa się natomiast rząd składający się z przedstawicieli CDU/CSU (kolor czarny), FDP (kolor żółty) i Sojuszu 90/Zielonych (kolor zielony), co jest odwołaniem do barw występujących na fladze narodowej Jamajki.

Ostatecznie w 2005 r. CDU/CSU i SPD zdecydowały się na utworzenie **wielkiej koalicji**. Tego typu porozumienie zostało zawarte także po wyborach w latach 2013 i 2017. Natomiast po głosowaniu w 2021 r. po raz pierwszy na szczeblu federalnym powstała „koalicja sygnalizacji świetlnej".

Koalicje rządowe we Francji

Podobnie jak w Niemczech, we Francji wyniki wyborów zmuszają zwycięskie partie do formowania koalicji rządowych. W niższej izbie francuskiego parlamentu, czyli w Zgromadzeniu Narodowym, zasiadają przedstawiciele wielu ugrupowań – porozumienie dotyczące utworzenia rządu musi najczęściej zawrzeć kilka z nich. Przykładowo, powołany w 2017 r. rząd Édouarda Philippe'a [czyt.: idłara filipa] utworzyły cztery partie, a w historii zdarzało się, że w radzie ministrów pracowali reprezentanci nawet pięciu ugrupowań. O ile w Niemczech rozdrobnienie parlamentu skutkuje powstaniem albo wielkich koalicji, albo koalicji minimalnie zwycięskich, o tyle we Francji przez wiele lat dominowały **koalicje maksymalnie zwarte (zamknięte)**.

Taki stan rzeczy wynikał nie tylko z rozłożenia mandatów parlamentarnych na wiele partii, lecz także z głębokiego podziału francuskiej sceny politycznej na dwa obozy – prawicowy oraz lewicowy. Prawicę przez dziesięciolecia tworzyły przede wszystkim Zgromadzenie na rzecz Republiki i Unia na rzecz Demokracji Francuskiej, natomiast lewicę – Partia Socjalistyczna i Francuska Partia Komunistyczna. W skład różnych rządów koalicyjnych wchodziły również mniejsze ugrupowania bliskie światopoglądowo partiom dominującym. Od drugiej połowy lat 70. XX w. do połowy drugiej dekady XXI w. bloki prawicowy i lewicowy regularnie zmieniały się u sterów władzy.

Po wyborach parlamentarnych w 2017 r. w układzie sił politycznych we Francji nastąpiły duże zmiany. Większość mandatów zdobył blok partii centrowych wspierających prezydenta Emmanuela Macrona – wśród nich dominującą pozycję uzyskało ugrupowanie Odrodzenie (RE). Również kolejne wybory – w 2022 r. – zakończyły się zwycięstwem partii z centrum francuskiej sceny politycznej.

Inne rozwiązania

Jeśli zwycięskie ugrupowanie nie dysponuje po wyborach bezwzględną większością głosów w parlamencie i nie jest w stanie doprowadzić do utworzenia rządowej koalicji, możliwe są jeszcze dwa inne rozstrzygnięcia. Może dojść do próby uformowania rządu przez partie, które uzyskały gorszy wynik wyborczy. By taka inicjatywa zakończyła się sukcesem, ugrupowania w parlamencie muszą posiadać tzw. zdolność koalicyjną – czyli być w stanie zawrzeć porozumienie z partiami różniącymi się od nich programowo – oraz dysponować łącznie liczbą mandatów wystarczającą do powstania koalicji większościowej. Jeśli takie rozwiązanie jest niemożliwe, jedynym sposobem na wyłonienie większości jest przeprowadzenie przedterminowych wyborów parlamentarnych.

Relacje między rządem a głową państwa

W ramach dualistycznego modelu władzy wykonawczej istotny wpływ na działanie egzekutywy mają także relacje łączące jej organy – głowę państwa i rząd. W zależności od przyjętych w danym systemie politycznym rozwiązań stosunki te mogą ukształtować się na dwa sposoby. W pierwszym wariancie uprzywilejowana jest głowa państwa (np. we Francji, w Rosji), w drugim natomiast pozycję nadrzędną zajmuje rząd (np. w Wielkiej Brytanii i w Niemczech). W państwach demokratycznych zdecydowanie częściej istotniejszą rolę odgrywa rada ministrów – tak jest m.in. w większości państw europejskich, w tym w Polsce.

Niezależnie od tego, jak wyglądają relacje głowy państwa i rządu, oba organy powinny ze sobą współpracować. W praktyce nie zawsze jest to możliwe. Najczęściej do napięć dochodzi w sytuacji, w której prezydent i rada ministrów reprezentują dwie skonfliktowane partie. W niektórych państwach spory pomiędzy organami egzekutywy doprowadziły do wykształcenia się modelowych rozwiązań dotyczących wzajemnych stosunków pomiędzy głową państwa a rządem.

Koabitacja we Francji

Autorzy *Konstytucji Republiki Francuskiej* uchwalonej w 1958 r. zakładali, że prezydent zawsze będzie rządził ze wsparciem swojej partii, posiadającej trwałą większość w Zgromadzeniu Narodowym. We francuskim systemie politycznym pozycja głowy państwa jest tym silniejsza, im większe ma ona poparcie w parlamencie. Jeśli rząd utworzą przeciwnicy prezydenta, znacząco zmniejszają się jego możliwości wpływania na krajową politykę.

W sytuacji typowej dla francuskiej władzy wykonawczej prezydent jest jednocześnie pierwszą osobą w państwie i faktycznym szefem większościowego rządu, mimo funkcjonowania w nim premiera. Inaczej jest wówczas, gdy zachodzi konieczność współrządzenia, czyli **koabitacji**: prezydent pozostaje jedynie głową państwa, zmuszoną do współpracy z premierem wywodzącym się z przeciwnego obozu politycznego.

W ramach koabitacji prezydent ma pewną samodzielność w działaniu, przede wszystkim w zakresie polityki zagranicznej i obronnej. Ponadto zachowuje prawo do swobodnego wyrażania swojego stanowiska, co zapewnia mu znaczącą rolę w rządzeniu krajem – dzięki temu może np. zapobiegać niektórym działaniom rządu, a nawet je uprzedzać lub inicjować. Co więcej, premier i jego ministrowie muszą liczyć się ze zdaniem prezydenta, ponieważ dysponuje on możliwością rozwiązania parlamentu. Głowa państwa musi taką decyzję skonsultować z szefem rządu i przewodniczącymi obu izb, jednak ich opinie nie są dla niej wiążące. Francuscy prezydenci rzadko jednak uciekają się do rozwiązania parlamentu w warunkach koabitacji, gdyż istnieje ryzyko, że po wyborach większość ponownie uzyskają przeciwne im ugrupowania.

W ramach koabitacji premier zyskuje znaczną swobodę działania, której nie posiada osoba pełniąca tę funkcję z upoważnienia stronnictwa politycznego prezydenta. Ostatecznie jednak współrządzenie zawsze wymaga od obu organów egzekutywy współpracy w wykonywaniu zadań władzy wykonawczej.

Przykład

Przykłady koabitacji we Francji

Do pierwszej w historii koabitacji doszło w latach 1986–1988, kiedy urzędujący prezydent – reprezentujący środowiska lewicowe François Mitterrand [czyt.: fransuła miterą] – musiał współpracować z prawicowym rządem Jacques'a Chiraca [czyt.: żaka sziraka]. Dzięki konstytucyjnym prerogatywom prezydenckim Mitterrand stał się wówczas obrońcą swobód politycznych i praw opozycji, choć w codziennej polityce zarówno głowa państwa, jak i szef rządu unikali otwartych konfliktów. Premier szanował uprawnienia prezydenta w zakresie polityk obronnej i międzynarodowej, a prezydent współpracował z premierem w zakresie polityki wewnętrznej i brał odpowiedzialność za wspólnie podejmowane decyzje.

Przez cały okres koabitacji Mitterrand prowadził zręczną grę polityczną, w której jego celem było uniknięcie oskarżeń o przeszkadzanie rządowi w skutecznym wykonywaniu obowiązków. Zwieńczeniem tej polityki były wybory w 1988 r., w których urzędujący prezydent pokonał w drugiej turze premiera Chiraca.

Po kolejnych wyborach prezydenckich z 1995 r. głową państwa został Chirac – także on urzędował przez pewien czas w warunkach koabitacji. W latach 1997–2002 jako prawicowy prezydent musiał współpracować z socjalistycznym rządem Lionela Jospina [czyt.: ljonela żospena]. Aby maksymalnie ograniczyć możliwość wystąpienia koabitacji, w 2000 r. kadencję prezydenta skrócono z siedmiu do pięciu lat.

Relacje premiera z monarchą w Wielkiej Brytanii

Choć współcześnie monarcha brytyjski nie posiada żadnego realnego wpływu na politykę państwa, pod względem formalnym nadal nie tylko jest głową państwa, lecz także stoi na czele egzekutywy i sprawuje wraz z rządem władzę wykonawczą. Król m.in. mianuje członków rządu – oficjalnie są oni jedynie jego doradcami (sługami Korony), jednak w praktyce w pełni samodzielnie kierują pracami swoich ministerstw.

Monarcha nie ponosi odpowiedzialności konstytucyjnej i politycznej, a każdy zatwierdzony przez niego akt wymaga kontrasygnaty premiera lub odpowiedniego ministra – oznacza to, że szerokie niegdyś prerogatywy królewskie mają obecnie jedynie formalny charakter. Od ponad 300 lat nie zdarzyło się, aby król odmówił podpisania uchwalonej przez parlament ustawy. Nie odmawia również powoływania ministrów wskazanych przez szefa rządu.

Monarcha mianuje również premiera, jednak także w tej sprawie nie ma żadnego wyboru – stanowisko to obejmuje zawsze lider partii, która dysponuje największym poparciem w niższej izbie brytyjskiego parlamentu, czyli w Izbie Gmin. Choć szef brytyjskiego rządu ma wyjątkowo silną pozycję, przysługujące mu kompetencje nigdy nie zostały w żaden sposób spisane czy uregulowane prawnie. Zakres posiadanej przez niego władzy wynika przede wszystkim z poparcia, które posiada we własnym ugrupowaniu politycznym, oraz z tego, że dysponuje dawnymi prerogatywami królewskimi, m.in. kieruje swoim gabinetem i służbą cywilną.



Ćwiczenia

WYKONAJ W ZESZYCIE

1 Zapoznaj się z tekstem źródłowym i wykonaj polecenia.

Praca z tekstem źródłowym

John Locke o legislatywie i egzekutywie

§ 149. Chociaż w ukonstytuowanej wspólnocie kierującej się własnymi zasadami i działającej zgodnie z własną naturą, to znaczy dla zachowania społeczności, może istnieć tylko jedna najwyższa władza, którą jest legislatywa, a wszystkie pozostałe władze są i muszą być jej podporządkowane, to legislatywa jest tylko powierzoną władzą, by działać dla pewnych celów. Lud posiada nadal najwyższą władzę usunięcia lub zmiany legislatywy, kiedy uzna, że władza ta działa niezgodnie z pokładanym w niej zaufaniem. Każda władza powierzona w określonym celu jest przez ten cel ograniczona. […]

§ 152. Jeśli władza wykonawcza nie należy do osoby, która posiada także udział w legislatywie, to jest tej legislatywie wyraźnie podporządkowana i przed nią odpowiedzialna, może więc według jej uznania zostać zmieniona bądź usunięta. Nie jest zatem najwyższa władza wykonawcza władzą wyłączoną spod podporządkowania. […]

§ 153. Nie jest konieczne i zawsze potrzebne, by legislatywa funkcjonowała nieprzerwanie. Ale absolutnie konieczne jest, aby tak funkcjonowała władza wykonawcza. Nie zawsze istnieje potrzeba, by stanowić nowe prawa, natomiast zawsze istnieje konieczność wykonywania tych, które zostały już ustanowione. Kiedy legislatywa przekazuje uprawnienie do wykonywania praw, które ustanowiła, w inne ręce, to nadal dysponuje władzą odebrania go z rąk, jeśli znajdzie po temu powód, a także wymierzenia kary za złe i niezgodne z prawem administrowanie. […]

§ 159. Tam, gdzie władza ustawodawcza i wykonawcza znajduje się w rękach różnych osób […], dobro społeczeństwa wymaga, by kilka spraw pozostawiono uznaniu tego, kto sprawuje władzę wykonawczą. Ponieważ ustawodawcy, stanowiąc prawa, nie mogą przewidzieć i zaplanować tego wszystkiego, co może być korzystne dla społeczności, wykonawca praw jest na mocy powszechnego prawa natury uprawniony do czynienia pożytku ze swej władzy dla dobra społeczeństwa w wielu sytuacjach, kiedy prawa państwowe nie pozostawiły żadnych wytycznych, do czasu, aż legislatywa będzie mogła w dogodnym czasie się zebrać i nimi zająć. […] W wielu wypadkach może zdarzyć się, że ścisłe i sztywne przestrzeganie praw może przynieść szkodę (czyż na przykład nie burzy się domu niewinnego człowieka, by zatrzymać ogień, gdy płonie dom jego sąsiada?), a człowiek czasami swym postępowaniem, zasługującym na nagrodę bądź wybaczenie, może przekroczyć granice prawa, które nie zna takich rozróżnień dotyczących osób. […]

§ 160. Tę władzę działania według własnego uznania dla dobra publicznego poza nakazami prawa, a czasem wbrew nim, określa się jako prerogatywę. W niektórych formach rządu władza stanowienia praw nie funkcjonuje nieprzerwanie i z reguły jest sprawowana przez zbyt liczną grupę osób […]. Jednocześnie zaś jest zupełnie niemożliwe, by przewidzieć i zaplanować poprzez prawo ustosunkowanie się do wszystkich wydarzeń i potrzeb w życiu publicznym, podobnie jak niemożliwe jest ustanowienie takich praw, które wykonywane w sztywny i rygorystyczny sposób nie będą przynosić szkód, gdy będą stosowane we wszystkich sytuacjach i w stosunku do wszystkich osób. Stąd też uznaniu władzy wykonawczej pozostawia się wiele spraw, których prawo nie reguluje.

Źródło: J. Locke, *Dwa traktaty o rządzie*.

a) Wyjaśnij – z uwzględnieniem treści całego przytoczonego fragmentu – co oznacza stwierdzenie J. Locke'a: „Każda władza powierzona w określonym celu jest przez ten cel ograniczona".

b) Odpowiedz, jakie prerogatywy powinna mieć – według J. Locke'a – władza wykonawcza. Czy zgadzasz się w tej kwestii ze stanowiskiem angielskiego myśliciela? Uzasadnij swoje zdanie.

2 Porównaj modele władzy wykonawczej: monokratyczny i dualistyczny. Podaj po dwa przykłady państw, w których modele te funkcjonują.

3 Wytłumacz, z czego wynika słabsza pozycja premiera w ustroju rosyjskim. Dlaczego w Rosji szef rządu jest uzależniony politycznie od prezydenta, a nie od parlamentu?

★ **4** Zapoznaj się z tekstem źródłowym i wykonaj polecenia.

Praca z tekstem źródłowym

Zakres formalnych kompetencji, które posiada urząd premiera, zwykle jest skromniejszy w porównaniu z prezydentami w systemach prezydenckich. Najważniejszą z nich jest kontrola nad nominacjami – możliwość zatrudniania i zwalniania, awansowania i degradowania ministrów. […]

Bez wątpienia klucz do władzy i wpływów premiera leży w jego pozycji jako przywódcy partyjnego. […] Nie dość, że stanowisko premiera jest przydzielane na podstawie przywództwa partyjnego, to daje ono sprawującemu je środki kontroli parlamentu i podstawę do konstruowania wizerunku męża stanu. Zatem ważnymi determinantami [czynnikami określającymi zakres] władzy premiera są: stopień jedności partyjnej, siła ugrupowania premiera w parlamencie (szczególnie to, czy rządzi ono samodzielnie, czy jako członek koalicji) oraz władza, jaką posiada parlament […]. […]

Chociaż premierzy kierujący spójną większością parlamentarną mają możliwość zdobycia władzy, której niejeden prezydent może im pozazdrościć, muszą mierzyć się z poważnymi ograniczeniami. W żadnym wypadku premierzy nie posiadają na przykład wolnej ręki, jeśli chodzi o zatrudnianie i zwalnianie. Potrzeba utrzymania jedności partyjnej poprzez zapewnienie reprezentacji różnych frakcji i ideologicznych odłamów w składzie gabinetu […] działa jako istotny hamulec na władzę premiera.

Źródło: A. Heywood, *Politologia*.

a) Odwołując się do informacji zawartych w tekście, podaj przykłady czynników wzmacniających i osłabiających pozycję premiera.

b) Wyjaśnij, dlaczego samodzielność premiera w kształtowaniu składu rządu jest ograniczona.

5 Wyjaśnij, czym charakteryzuje się rząd mniejszościowy. Na podstawie informacji znalezionych w internecie wymień wszystkie polskie rządy po 1989 r., które funkcjonowały jako mniejszościowe.

6 Przypomnij sobie najważniejsze informacje dotyczące funkcjonowania organów władzy wykonawczej we Francji i wykonaj podane polecenia.

a) Wyjaśnij, na czym polega koabitacja.

b) Francuski politolog Maurice Duverger [czyt.: moris duwerże] porównał koabitację do małżeństwa z przymusu, w którym małżonkowie unikają tłuczenia zastawy, ale nie żałują sobie pretensji i złośliwości. Wyjaśnij, jak rozumiesz to porównanie i czy uważasz je za trafne.

5 Systemy polityczne

system parlamentarno-gabinetowy | system prezydencki | system kanclerski | system semiprezydencki | system parlamentarno-komitetowy | system superprezydencki

W poprzednich tematach poznaliśmy podmioty pełniące funkcję głowy państwa oraz sprawujące władzę ustawodawczą i wykonawczą. Żaden z nich – od monarchy lub prezydenta, przez parlament, aż po rząd – nie działa samodzielnie. Relacje łączące wszystkie te organy władzy decydują o kształcie systemu politycznego. Na świecie występuje kilka rodzajów takich systemów – w każdym z nich wymienione organy odgrywają różne role i zajmują odmienne pozycje względem siebie. Czym się wyróżniają te systemy i w których państwach występują? Skąd pochodzą funkcjonujące w nich rozwiązania?

Jakie systemy polityczne występują na świecie?

Jedna z najważniejszych klasyfikacji systemów politycznych odwołuje się do tego, jak kształtują się relacje między naczelnymi organami państwa, a więc do systemu rządów. W ramach tego podziału wyróżniamy systemy: parlamentarno-gabinetowy, prezydencki, kanclerski, semiprezydencki, parlamentarno-komitetowy i superprezydencki.

Najważniejszą rolę w historii rozwoju demokratycznych systemów politycznych odegrały dwa modele ustrojowe wypracowane w Wielkiej Brytanii i Stanach Zjednoczonych, czyli w najstarszych państwach demokratycznych na świecie. Rozwiązania obowiązujące we wszystkich pozostałych państwach nawiązują – w mniej lub bardziej wyraźny sposób –do zasad i instytucji ukształtowanych przez Brytyjczyków i Amerykanów. W konsekwencji wszystkie współczesne modele demokracji stanowią właściwie różne warianty dwóch podstawowych systemów politycznych: parlamentarno-gabinetowego, wywodzącego się z Wielkiej Brytanii, i prezydenckiego, ukształtowanego w USA.

Systemy polityczne na świecie



Różnice między podstawowymi systemami politycznymi

Kryteria różnicujące	System parlamentarno-gabinetowy	System prezydencki
Organ odgrywający wiodącą rolę polityczną	rząd	prezydent
Pozycja głowy państwa	Nie posiada realnej władzy: panuje, ale nie rządzi.	Posiada realną władzę: panuje i rządzi.
Relacje między władzami ustawodawczą i wykonawczą	• Parlament ma prawo do odwołania rządu (odpowiedzialność polityczna premiera i ministrów). • Głowa państwa może rozwiązać parlament.	• Parlament nie może odwołać prezydenta (brak odpowiedzialności politycznej głowy państwa). • Prezydent nie może rozwiązać parlamentu.



System parlamentarno-gabinetowy



Cechy

- Wywodzi się z Wielkiej Brytanii, uznawanej za ojczyznę nowożytnego parlamentaryzmu.
- Wiodącą rolę polityczną odgrywa w nim rząd, którym kieruje premier. W modelu tym zastosowano zasadę równoważenia się władz ustawodawczej i wykonawczej – parlament może pociągnąć rząd do odpowiedzialności politycznej, natomiast egzekutywa ma prawo do rozwiązania parlamentu.
- Rząd jest powoływany przez głowę państwa, jednak musi również uzyskać wotum zaufania w parlamencie. Przysługuje mu także inicjatywa ustawodawcza. Tworzący go ministrowie mogą zasiadać w parlamencie.
- Z kolei głowa państwa posiada niewielki zakres rzeczywistej władzy, ponieważ akty urzędowe monarchy lub prezydenta wymagają kontrasygnaty, czyli zatwierdzającego podpisu premiera lub właściwego ministra. Ograniczone możliwości rządzenia dają pierwszej osobie w państwie pewien przywilej – nie można jej bowiem pociągnąć do odpowiedzialności politycznej.

System parlamentarno-gabinetowy w Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej

Ustawa zasadnicza

W Wielkiej Brytanii nie ma jednolitej konstytucji – państwo funkcjonuje na podstawie norm zawartych w kilku równorzędnych aktach o randze konstytucyjnej.

Specyfika systemu

Wielka Brytania jest dziedziczną monarchią parlamentarną. Głową państwa jest w niej **monarcha**, władzę ustawodawczą sprawuje dwuizbowy **parlament**, a władzę wykonawczą – poza królem – **gabinet**, który tworzą premier i najważniejsi ministrowie.

Gabinet za swoje działania odpowiada politycznie przed Izbą Gmin. Monarcha powierza funkcję premiera i misję tworzenia rządu deputowanemu, który jest liderem partii posiadającej większość mandatów w izbie niższej. Pozostałych członków gabinetu król mianuje już na wniosek premiera. Ministrami zostają najczęściej członkowie Izby Gmin, rzadziej deputowani z Izby Lordów, a sporadycznie także osoby spoza parlamentu. Rząd musi podać się do dymisji, jeśli utraci poparcie większości parlamentarnej. Dymisja premiera oznacza rozwiązanie całego organu.

Władza ustawodawcza

Dwuizbowy Parlament Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej składa się z Izby Gmin (izba niższa) i Izby Lordów (izba wyższa). Izba Gmin odgrywa wiodącą rolę w tworzeniu prawa. Izba wyższa posiada niewielkie kompetencje ustawodawcze, choć przysługuje jej prawo do czasowego wstrzymania uchwalenia ustawy opracowanej przez izbę niższą – tzw. **weto zawieszające**. Parlament obraduje w trybie sesyjnym. Na jego czele formalnie stoi monarcha.

Izba Gmin od 2010 r. liczy 650 członków, których kadencja trwa 5 lat. Ich liczebność jest zmienna – zależy od liczby obywateli państwa. Brytyjczycy wybierają deputowanych w jednomandatowych okręgach wyborczych zwykłą większością głosów.

Izba Lordów liczy około 800 członków (jej skład także jest zmienny). Ich wybór nie następuje w powszechnym głosowaniu – uzyskują oni dożywotni mandat dzięki mianowaniu przez monarchę. Mogą otrzymać nominację z powodu swojego statusu – jak hierarchowie Kościoła anglikańskiego i przedstawiciele

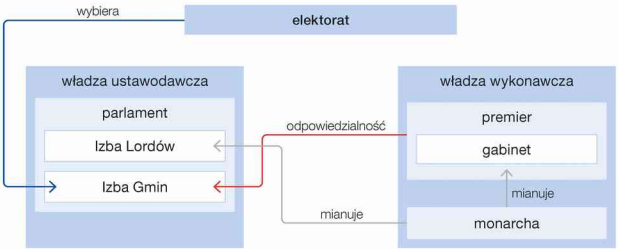
brytyjskiej arystokracji (tzw. parowie dziedziczni) – lub w dowodzie uznania za ich osiągnięcia polityczne i społeczne, jak parowie dożywotni. W 2023 r. w Izbie Lordów zasiadało 24 lordów duchownych, 87 parów dziedzicznych i 666 parów dożywotnich.

Władza wykonawcza

Monarcha formalnie stoi na czele państwa, jednak nie posiada realnej władzy – obowiązuje w tej kwestii zasada: „Król panuje, ale nie rządzi". Rządy w imieniu głowy państwa sprawuje natomiast **gabinet** – kolegialny organ złożony z premiera i najważniejszych ministrów (ok. 20 osób). Panujący nie uczestniczy w obradach gabinetu, jest jednak na bieżąco powiadamiany o podejmowanych przez niego decyzjach. Ponadto podczas cotygodniowych spotkań premier informuje monarchę o różnych sprawach państwowych i wysłuchuje jego opinii w tych kwestiach.

Charakterystyczne rozwiązania

- Brytyjski monarcha jest także głową Kościoła anglikańskiego w Anglii i Kościoła prezbiteriańskiego w Szkocji oraz symbolem łączącym poszczególne państwa należące do Wspólnoty Narodów (ang. *The Commonwealth*), czyli międzynarodowej organizacji zrzeszającej części byłego kolonialnego imperium brytyjskiego.
- W skład rządu wchodzą wszystkie osoby sprawujące określone stanowiska polityczne – ok. 100 ludzi, m.in. ministrów, wiceministrów, sekretarzy i doradców prawnych. Właściwy organ władzy wykonawczej, który w Europie określany jest jako rząd, ogranicza się w Wielkiej Brytanii do premiera oraz najważniejszych ministrów i jest nazywany **gabinetem**.
- Opozycja wobec partii rządzącej tworzy **tzw. gabinet cieni**, którego struktura odpowiada właściwemu gabinetowi – ma on ściśle kontrolować działalność władzy wykonawczej.
- Ordynacja obowiązująca w wyborach do Izby Gmin sprawia, że wyniki głosowania nie do końca odzwierciedlają rzeczywistą wolę wyborców. Może się nawet zdarzyć, że władzę zdobędzie partia, która nie uzyskała poparcia największej liczby obywateli, ale wygrała w największej liczbie okręgów wyborczych. Taka sama ordynacja obowiązuje od 2011 r. w wyborach do Senatu RP.





System prezydencki

Cechy

- Ukształtował się w Stanach Zjednoczonych na podstawie doświadczeń brytyjskich, choć w wielu aspektach jest zaprzeczeniem rozwiązań ustrojowych przyjętych w Anglii. Najistotniejsza różnica między modelami amerykańskim i brytyjskim polega na tym, że w ramach tego pierwszego głowa państwa jest jednocześnie szefem rządu.
- Parlament nie ma możliwości pociągnięcia do odpowiedzialności politycznej prezydenta i jego współpracowników, ci natomiast nie mogą skrócić kadencji izb parlamentarnych. Dodatkowo zastosowano bezwzględny zakaz łączenia stanowisk parlamentarnych (w legislatywie) z urzędami w ramach egzekutywy, a także ściśle rozgraniczono funkcje i kompetencje organów władzy ustawodawczej i wykonawczej, m.in. przez pozbawienie głowy państwa możliwości podjęcia inicjatywy ustawodawczej.
- Zasada równoważenia się władz ma charakter wyłącznie pomocniczy i łagodzi nieco zupełne oddzielenie organów państwowych. Głowie państwa przysługuje prawo wetowania ustaw uchwalanych przez parlament, a władza sądownicza kontroluje legalność działań zarówno władzy wykonawczej, jak i władzy ustawodawczej.

System prezydencki w Stanach Zjednoczonych Ameryki

Ustawa zasadnicza

Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki z 1787 r.

Specyfika systemu

Stany Zjednoczone są państwem związkowym – federacją 50 stanów – dlatego władza jest w nich podzielona między organy państwowe i stanowe. Głową państwa jest powoływany w wyborach powszechnych **prezydent**, który sprawuje pełnię władzy wykonawczej, natomiast władza ustawodawcza należy do dwuizbowego **Kongresu**.

W ustroju USA nacisk położono na trzy elementy: na instytucjonalne oddzielenie władz, na ich wzajemną rywalizację o udział w rządach oraz na zachowanie między nimi równowagi. Instytucjonalne oddzielenie władz ma przełożenie na relacje w amerykańskim systemie politycznym. Prezydent nie ponosi odpowiedzialności politycznej przed Kongresem, który nie może odwołać go z urzędu. Głowa państwa ponosi jednak odpowiedzialność konstytucyjną – jeśli naruszy prawo, parlament może ją postawić w stan oskarżenia (ang. *impeachment* [czyt.: impiczment]). Rolę oskarżyciela pełni w takim wypadku Izba Reprezentantów, a sędziego – Senat.

Prezydent nie ma możliwości rozwiązania Kongresu. Formalnie nie przysługuje mu również inicjatywa ustawodawcza, jednak w praktyce może on przedstawiać swoje propozycje zmiany prawa na dwa sposoby: w orędziu prezydenckim i za pośrednictwem kongresmenów należących do jego partii.

Władza ustawodawcza

Dwuizbowy Kongres Stanów Zjednoczonych składa się z Izby Reprezentantów (izba niższa) i Senatu (izba wyższa). Pierwsza reprezentuje ogół obywateli USA, natomiast drugi – części składowe federacji, czyli poszczególne stany. Obie izby Kongresu odgrywają równorzędne role w procesie ustawodawczym.

Izba Reprezentantów liczy 435 członków. Deputowani wybierani są w jednomandatowych okręgach wyborczych, a ich kadencja trwa 2 lata. Każdy stan ma przynajmniej jednego swojego reprezentanta, a o liczbie miejsc

przysługujących danej jednostce decyduje liczba jej mieszkańców.

W **Senacie** zasiada 100 osób. Deputowani wybierani są zwykłą większością głosów w okręgach wyborczych obejmujących obszar całego stanu. Każdy ze stanów ma w Senacie dwóch przedstawicieli. Kadencja senatora wynosi 6 lat. Należy pamiętać, że co 2 lata następuje wymiana 1/3 składu izby.

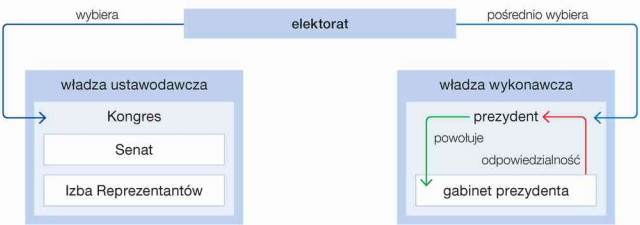
Władza wykonawcza

Prezydent Stanów Zjednoczonych obsadza stanowiska sekretarzy, czyli kierowników departamentów, którzy są odpowiednikami ministrów kierujących poszczególnymi resortami w państwach europejskich. Sekretarze wraz z wiceprezydentem, szefem sztabu Białego Domu oraz kilkoma dyrektorami, kierownikami i przewodniczącymi istotnych dla funkcjonowania państwa agencji, central i rad tworzą tzw. **gabinet prezydenta**. Jest on wyłącznie ciałem doradczym – nie ma umocowania konstytucyjnego, nie jest radą ministrów w europejskim rozumieniu, nie posiada żadnych kompetencji, a także nie ma możliwości podejmowania formalnych uchwał.

Wybory prezydenckie w USA są dwustopniowe (pośrednie) – obywatele z poszczególnych stanów wybierają tylu elektorów, ilu przedstawicieli posiadają te stany w obu izbach Kongresu. Elektorzy tworzą **Kolegium Elektorów** i to dopiero ten konstytucyjny organ wskazuje kandydata, który obejmie stanowisko głowy państwa. Kadencja prezydenta trwa 4 lata – dopuszczalna jest jedna reelekcja.

Charakterystyczne rozwiązania

- Poza ogólnopaństwową konstytucją w Stanach Zjednoczonych funkcjonują również stanowe ustawy zasadnicze.
- Bardzo ważną rolę w systemie politycznym USA odgrywa **Sąd Najwyższy**. Do jego kompetencji należy formułowanie oficjalnej wykładni przepisów konstytucji. Może również unieważniać decyzje parlamentu lub prezydenta, jeśli uzna je za sprzeczne z ustawą zasadniczą. Dlatego organ ten określany jest często mianem „trzeciej izby Kongresu". Sędziów Sądu Najwyższego mianuje prezydent za zgodą Senatu na okres dożywotni.
- Każda z izb Kongresu ma możliwość pozbawienia swojego członka mandatu parlamentarnego – za działalność niezgodną z prawem lub niegodną deputowanego.
- Parlamentarzystom amerykańskim przysługuje immunitet o bardzo wąskim zakresie – nie można ich pociągnąć do odpowiedzialności jedynie za ich działania związane ze sprawowaniem mandatu. W pozostałych przypadkach odpowiadają oni za naruszenie prawa na zasadach ogólnych, jak każdy inny obywatel.



System kanclerski



Cechy

- Powstał po II wojnie światowej w Republice Federalnej Niemiec, aby zapobiec problemom politycznym, które występowały wcześniej w Republice Weimarskiej i których skutkiem było wprowadzenie w kraju dyktatury nazistowskiej. W tym celu istotnie zmniejszono uprawnienia prezydenta, a realną władzę powierzono kanclerzowi, który stoi na czele rządu federalnego.
- W systemie tym zminimalizowano możliwość wzajemnego wpływania na siebie poszczególnych organów władzy – w tym celu ograniczono samodzielność zasiadających w rządzie ministrów oraz zakres kontroli parlamentu nad osobami sprawującymi władzę wykonawczą.
- Prezydent nie dysponuje inicjatywą ustawodawczą i nie posiada prawa weta. Nie ponosi także odpowiedzialności politycznej przed parlamentem – jego rola ogranicza się do bycia symbolem władzy państwowej, reprezentowania państwa na zewnątrz oraz pełnienia funkcji arbitra stojącego ponad podziałami partyjnymi.
- Kanclerz zajmuje najważniejszą pozycję w systemie politycznym i ponosi pełną odpowiedzialność przed parlamentem za działania swojego rządu. Może zostać odwołany przez izbę niższą, Bundestag, ale jedynie w ramach procedury tzw. konstruktywnego wotum nieufności.

System kanclerski w Republice Federalnej Niemiec

Ustawa zasadnicza

Ustawa zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec z 1949 r.

Specyfika systemu

Niemcy są państwem związkowym – federacją 16 krajów związkowych, czyli landów – dlatego władza jest w nich podzielona pomiędzy organy ogólnopaństwowe i landowe. Głową państwa jest **prezydent**, władzę ustawodawczą sprawuje **parlament**, a władzę wykonawczą – **rząd** z **kanclerzem** na czele.

Funkcjonujący w Niemczech ustrój powiela dwuczłonowość egzekutywy znaną z ustroju brytyjskiego – kompetencje wykonawcze mają zarówno głowa państwa, jak i rząd – jednak ograniczono w nim charakterystyczne dla systemu parlamentarno-gabinetowego możliwości rozwiązania parlamentu przez rząd oraz odwołania rządu przez parlament.

Władza ustawodawcza

Dwuizbowy niemiecki parlament składa się z Bundestagu (izba niższa) i Bundesratu (izba wyższa). Bundestag reprezentuje ogół obywateli i odgrywa decydującą rolę w stanowieniu prawa. Bundesrat natomiast składa się z przedstawicieli rządów poszczególnych landów i w zakresie ustawodawstwa współpracuje z izbą niższą.

Bundestag liczy minimum 598 członków, wybranych w powszechnym głosowaniu, które odbywa się według ordynacji o charakterze mieszanym. Połowę deputowanych wyłania się w 299 jednomandatowych okręgach wyborczych. Podział kolejnych 299 mandatów następuje w poszczególnych krajach związkowych w ramach systemu proporcjonalnego, w którym wyborca oddaje głos na listę partyjną. Dla zachowania proporcji między wynikami uzyskiwanymi w okręgach jednomandatowych oraz w głosowaniu na listy partyjne po każdych wyborach przyznaje się dodatkowo mandaty nadwyżkowe i mandaty wyrównawcze. Od 2021 r. w Bundestagu zasiada 736 posłów. Kadencja izby niższej trwa 4 lata.

W **Bundesracie** zasiada 69 osób. Deputowani reprezentują poszczególne kraje związkowe. Każdemu z 16 landów przysługuje, w zależności od liczby jego mieszkańców, od 3 do 6 mandatów. Członków Bundesratu nie wybierają obywatele na określoną kadencję – mianują ich i odwołują rządy landów. Dysponują oni zatem mandatem związanym (imperatywnym). Nie przysługuje im immunitet.

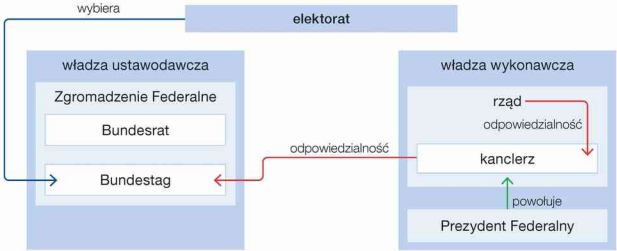
Władza wykonawcza

Prezydent Federalny pełni przede wszystkim funkcje reprezentacyjne i ceremonialne, a także jest arbitrem w sporach międzypartyjnych. Do jego kompetencji należy mianowanie i odwołanie kanclerza oraz rozwiązanie parlamentu w sytuacji, w której nie może on wyłonić szefa rządu. Głowę państwa wybiera **Zgromadzenie Związkowe** – to powoływany tylko w tym celu organ konstytucyjny, w którego skład wchodzą wszyscy deputowani do Bundestagu oraz taka sama liczba przedstawicieli parlamentów 16 krajów związkowych. Okres urzędowania prezydenta trwa 5 lat – dopuszczalna jest jedna reelekcja, następująca bezpośrednio po pierwszej kadencji.

Kanclerz zajmuje najważniejszą pozycję w niemieckim systemie politycznym, ponieważ to on kształtuje politykę państwa – zarówno wewnętrzną, jak i zagraniczną. Odwołuje i powołuje wszystkich ministrów oraz ponosi pełną odpowiedzialność polityczną za działania swojego rządu. Kanclerza może odwołać izba niższa parlamentu – wyłącznie w wyniku uchwalenia tzw. konstruktywnego wotum nieufności.

Charakterystyczne rozwiązania

- Poza państwową konstytucją w Niemczech funkcjonują również ustawy zasadnicze krajów związkowych.
- Rolę prezydenta ograniczono praktycznie wyłącznie do funkcji reprezentacyjnych i ceremonialnych. Realną władzę sprawuje kanclerz.
- Rząd federalny, rządy poszczególnych landów oraz ministrowie posiadają możliwość wydawania rozporządzeń z mocą ustawy, ale mogą z niej korzystać jedynie w ściśle określonych w prawie sytuacjach. Takiego uprawnienia nie przyznano prezydentowi, co świadczy o jego bardzo słabej pozycji w niemieckim systemie politycznym.
- Bundestag, czyli izba niższa parlamentu, jest jedynym centralnym organem władzy wybieranym przez obywateli w powszechnym głosowaniu.
- Parlament może wyrazić wyłącznie **konstruktywne wotum nieufności** wobec rządu.



System semiprezydencki (parlamentarno-prezydencki)



Cechy

- Forma rządów wypracowana we Francji charakteryzuje się specyficznymi rozwiązaniami, które mają na celu ograniczenie przewagi władzy ustawodawczej nad pozostałymi władzami, przede wszystkim nad organami wykonawczymi.
- W systemie tym występuje dualizm władzy wykonawczej, co oznacza, że sprawują ją prezydent i rząd z premierem na czele. Wiodącą rolę polityczną odgrywa głowa państwa, co wynika m.in. z faktu, że jej wyboru dokonuje ogół obywateli w powszechnym głosowaniu.
- Prezydent odpowiada za politykę zagraniczną państwa i jego bezpieczeństwo, a także jest zwierzchnikiem sił zbrojnych. Ma prawo weta wobec ustaw uchwalonych przez parlament. Może go również przedterminowo rozwiązać, choć sam nie jest w żaden sposób politycznie uzależniony od decyzji organu ustawodawczego, w tym nie ponosi odpowiedzialności politycznej przed deputowanymi. Posiada natomiast szereg uprawnień niewymagających kontrasygnaty, które dają mu duży zakres realnej władzy. Dodatkowo odgrywa rolę arbitra w sporach między pozostałymi organami państwa, a także ma prawo zarządzać referendum w sprawach wymagających konsultacji z narodem.
- Rozwiązaniem charakterystycznym dla systemu semiprezydenckiego jest to, że rząd ponosi w nim odpowiedzialność polityczną zarówno przed parlamentem, jak i przed głową państwa.

System semiprezydencki (parlamentarno-prezydencki) w Republice Francuskiej

Ustawa zasadnicza

Konstytucja Republiki Francuskiej z 1958 r.

Specyfika systemu

Francja jest państwem jednolitym, czyli niepodzielonym na kraje związkowe, w którym **prezydent** pełniący funkcję głowy państwa ma konstytucyjnie określoną przewagę ustrojową nad innymi organami. Władzę ustawodawczą sprawuje **parlament**, choć na mocy przepisów francuskiej konstytucji może on przekazać pewne kompetencje w tym zakresie **rządowi**. Ten z kolei sprawuje przede wszystkim władzę wykonawczą.

Premier odgrywa ważną rolę pośrednika w relacjach między prezydentem a organem ustawodawczym. Rząd jest uprzywilejowany w zakresie prawodawstwa ze względu na to, że posiada inicjatywę ustawodawczą, a jego projekty aktów prawnych muszą zostać rozpatrzone przed projektami parlamentu.

Władza ustawodawcza

Dwuizbowy francuski parlament składa się ze Zgromadzenia Narodowego (izba niższa) oraz Senatu (izba wyższa). Izba niższa odgrywa ważniejszą rolę w procesie ustawodawczym, izba wyższa jest bowiem ciałem doradczym o niewielkich uprawnieniach.

Zgromadzenie Narodowe liczy 577 członków. Deputowanych wybiera się w głosowaniu powszechnym, bezpośrednim i większościowym w jednomandatowych okręgach wyborczych. Ich kadencja trwa 5 lat.

W **Senacie** zasiada 348 deputowanych wyłonionych w wyborach pośrednich – przez kolegia wyborcze w departamentach, czyli jednostkach podziału terytorialnego odpowiadających polskim województwom. Kadencja senatorów trwa 6 lat, a co 3 lata następuje wymiana połowy składu izby wyższej.

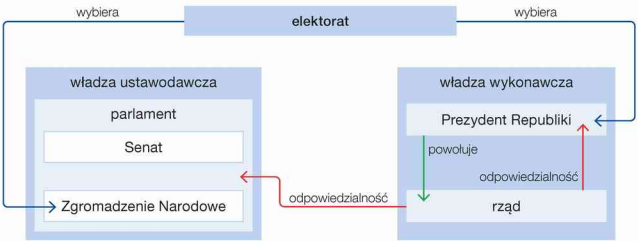
Władza wykonawcza

Prezydent wyznacza premiera i innych członków rządu, którzy mogą zostać przez niego również zdymisjonowani. Głowa państwa przewodniczy także posiedzeniom rządu i w związku z tym może wpływać na jego decyzje. Prezydent jest wybierany w wyborach powszechnych bezwzględną większością głosów. Jego kadencja trwa 5 lat, dopuszczalna jest jedna reelekcja.

Rząd nie tylko musi cieszyć się poparciem większości parlamentarnej, lecz także powinien posiadać zaufanie i poparcie prezydenta, ponieważ ponosi podwójną odpowiedzialność polityczną: zarówno przed głową państwa, jak i przed Zgromadzeniem Narodowym.

Charakterystyczne rozwiązania

- Koabitacja – współrządzenie prezydenta i premiera reprezentujących różne opcje polityczne (zob. temat 4. w tym rozdziale).
- Zgodnie z **zasadą niepołączalności** (łac. *incompatibilitas*) członkowie rządu nie mogą łączyć swojej funkcji z mandatem poselskim. W konsekwencji ministrami zostają zwykle pracownicy administracji państwowej niezwiązani z działalnością parlamentu – powoduje to, że są oni mocniej uzależnieni od premiera i prezydenta.
- Parlament posiada ograniczone kompetencje – wiodąca rola polityczna we francuskim systemie rządów przypada prezydentowi, a w dalszej kolejności – rządowi. Silna pozycja władzy wykonawczej sprawia, że istnieje ryzyko marginalizacji Zgromadzenia Narodowego, czyli tzw. „lekceważenia parlamentu".
- Zgromadzenie Narodowe może upoważniać rząd do wydawania tzw. **ordonansów**, czyli rozporządzeń mających moc ustawy. Dzięki temu to głównie rząd realizuje działalność prawotwórczą.
- Ważną funkcję we francuskim systemie politycznym pełni **Rada Konstytucyjna** – organ mający w założeniu ograniczać znaczenie Zgromadzenia Narodowego. Do jej zadań należy m.in. badanie zgodności z konstytucją ważniejszych ustaw oraz regulaminów wewnętrznych obu izb parlamentu. Decyzje Rady Konstytucyjnej są ostateczne i nie można się od nich odwołać. Składa się ona z 9 osób wyłanianych na 9-letnią kadencję – po trzech członków powołują prezydent, Zgromadzenie Narodowe i Senat. Co trzy lata następuje wymiana 1/3 składu tego organu. Przewodniczącego Rady mianuje prezydent.





System parlamentarno-komitetowy (system konwentu)

Cechy

- Wywodzi się z wielowiekowej tradycji demokratycznej kantonów szwajcarskich. W jego ramach przenikają się kompetencje władzy wykonawczej i ustawodawczej, a ta pierwsza również działa kolegialnie. Parlament formalnie zajmuje pozycję nadrzędną i oficjalnie sprawuje zwierzchnictwo nad organami wykonawczymi. Jednakże w wyniku odrzucenia przez Szwajcarów idei podziału oraz równoważenia się władz w ustroju ich państwa nie istnieje ani możliwość pociągnięcia rządu do odpowiedzialności politycznej przez parlament, ani opcja skrócenia kadencji parlamentu przez rząd.
- W systemie konwentu nie funkcjonuje żadna pozaparlamentarna instytucja (sąd lub trybunał konstytucyjny), której zadaniem byłoby badanie konstytucyjności ustaw. Dlatego ważną rolę w zachowaniu demokratycznego ustroju odgrywają formy demokracji bezpośredniej: obywatele sami mogą kontrolować działania rządzących przez udział w częstych referendach, w których podejmują decyzje w najważniejszych dla państwa sprawach.

System parlamentarno-komitetowy (system konwentu) w Konfederacji Szwajcarskiej

Ustawa zasadnicza

Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej z 1999 r.

Specyfika systemu

Szwajcaria jest państwem związkowym, będącym formalnie konfederacją, a faktycznie federacją 26 kantonów, dlatego władza jest w niej rozdzielona pomiędzy organy państwowe i kantonalne. Funkcję kolegialnej głowy państwa pełni **Rada Związkowa**, która posiada również kompetencje właściwe dla rządu. Władza ustawodawcza należy do **Zgromadzenia Federalnego**, odgrywającego wiodącą rolę w całym systemie konwentu. Pełni ono następujące funkcje: ustrojotwórczą i ustawodawczą, kreacyjną i kontrolną, kierowniczo-inspiracyjną, zarządu administracyjnego i quasi-sądową.

Ze względu na dominację parlamentu trudno mówić o tym, że w Szwajcarii obowiązuje zasada podziału i równoważenia się władz, choć konstytucja przyznaje poszczególnym organom państwa określone kompetencje.

Władza ustawodawcza

Dwuizbowe **Zgromadzenie Federalne** składa się z Rady Narodowej i Rady Kantonów, które są wobec siebie równorzędne, tzn. mają takie same prawa i kompetencje. Każde rozstrzygnięcie jednej izby wymaga zatwierdzenia przez drugą. W najważniejszych sprawach decyzje podejmowane są na wspólnym posiedzeniu obu izb zwanym **Zjednoczonym Zgromadzeniem Federalnym**. Wspólne obrady w praktyce zapewniają przewagę Radzie Narodowej, gdyż zasiada w niej większa liczba deputowanych. Parlament obraduje w trybie sesyjnym.

Rada Narodowa liczy 200 członków wybieranych na 4-letnią kadencję w wyborach powszechnych, bezpośrednich i najczęściej proporcjonalnych. Każdy kanton jest jednym okręgiem wyborczym, a liczba wybieranych w nim deputowanych zależy od liczby jego mieszkańców. Z powodu niskiego zaludnienia sześć kantonów ma tylko po jednym przedstawicielu w izbie. Mandat przypada w nich kandydatowi, który otrzymał najwięcej głosów.

Wybory do 46-osobowej **Rady Kantonów** mają charakter powszechny, bezpośredni i większościowy. Wspomniane sześć mniejszych kantonów wybiera po jednym deputowanym, natomiast 20 pozostałych – po dwóch przedstawicieli.

Władza wykonawcza

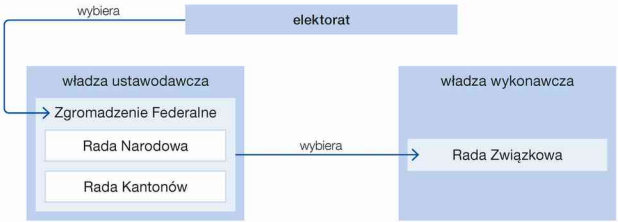
Choć zgodnie z konstytucją podlega Zgromadzeniu Federalnemu, **Rada Związkowa** posiada kompetencje właściwe dla rządu, a dodatkowo kolegialnie sprawuje obowiązki głowy państwa i szefa rządu oraz pełni funkcje reprezentacyjne. Organ ten odpowiada za kierowanie bieżącą polityką państwa i ogólne zarządzanie jego działalnością oraz wykonywanie ustaw.

Rada Związkowa składa się z 7 osób wybranych przez parlament na 4-letnią kadencję z uwzględnieniem różnorodności językowej, politycznej i wyznaniowej Szwajcarii. Organ ten działa zgodnie z zasadą kolegialności – decyzje są podejmowane zwykłą większością głosów, a także według reguły departamentalności, zgodnie z którą każdy członek Rady kieruje jednym z siedmiu departamentów (resortów). Osoby tworzące Radę Związkową nie mogą zasiadać w parlamencie. Nie można ich odwołać, a także nie mają obowiązku ustąpienia w razie negatywnej oceny ich działalności przez izby parlamentarne.

Na czele Rady stoi **Prezydent Konfederacji**, który ma tylko jedno zadanie określone w konstytucji – przewodniczy posiedzeniom organu władzy wykonawczej. Wybiera go Zgromadzenie Federalne spośród członków Rady na roczną kadencję, bez prawa do reelekcji. Prezydent Konfederacji nie jest ani głową państwa, ani szefem rządu. W okresie urzędowania pozostaje szefem jednego z departamentów. Współcześnie zdarza się, że szwajcarski prezydent występuje na forum międzynarodowym jako najwyższy reprezentant państwa, ale ma to uzasadnienie bardziej praktyczne niż prawne.

Charakterystyczne rozwiązania

- Poza państwową konstytucją w Szwajcarii funkcjonują również kantonalne ustawy zasadnicze.
- **Demokracja bezpośrednia**. Obywatele mogą decydować o kierunku polityki władz federalnych przez zgłaszanie ludowych inicjatyw ustawodawczych oraz uczestnictwo w referendach, które rządzący mają obowiązek przeprowadzać w sprawach najważniejszych dla państwa. Pod względem możliwości udziału obywateli w rządzeniu Szwajcaria jest najbardziej demokratycznym państwem na świecie.
- Pomimo rozwiniętego i umocowanego w tradycji systemu demokracji bezpośredniej kobiety otrzymały prawa wyborcze w Szwajcarii dopiero po referendum w tej sprawie przeprowadzonym w 1971 r.



System superprezydencki



Cechy

- Powstał w Rosji po rozpadzie Związku Socjalistycznych Republik Sowieckich. Istotnie wzmocniono w nim władzę prezydenta, a jednocześnie zmniejszono znaczenie premiera i rządu.
- Głowa państwa zajmuje w systemie politycznym pozycję nadrzędną: stoi ponad innymi organami władzy i odgrywa rolę arbitra w razie wystąpienia między nimi sporu kompetencyjnego. W zakresie egzekutywy prezydent nominuje i dymisjonuje premiera, wicepremiera i ministrów federalnych. Co więcej, przewodniczy spotkaniom rządu, a także może uchylać jego dekrety i rozporządzenia, a nawet rozwiązać cały ten organ.
- W ramach legislatywy głowa państwa dysponuje inicjatywą ustawodawczą, wydaje dekrety i rozporządzenia bez wymogu uzyskania kontrasygnaty odpowiedniego ministra czy premiera, a także posiada prawo weta wobec ustaw uchwalonych przez parlament i może skrócić jego kadencję.
- Tak szerokie kompetencje prezydenta zaprzeczają większości założeń demokratycznego stylu sprawowania władzy.

System superprezydencki w Federacji Rosyjskiej

Ustawa zasadnicza

Konstytucja Federacji Rosyjskiej przyjęta w ogólnonarodowym referendum w 1993 r.

Specyfika systemu

Rosja jest państwem związkowym – federacją, w której skład zgodnie z konstytucją wchodzi 85 podmiotów federalnych: republik, krajów, obwodów, miast wydzielonych, obwodów autonomicznych i okręgów autonomicznych. Należy w tym miejscu zwrócić uwagę na to, że rosyjska ustawa zasadnicza (w brzmieniu z 2023 r.) zalicza do tej grupy również kilka jednostek utworzonych na bezprawnie okupowanych przez Rosję terenach Ukrainy, m.in. Republikę Krymu i Doniecką Republikę Ludową. Ich statusu podmiotów federalnych nie uznaje jednak większość społeczności międzynarodowej.

Głową państwa jest **Prezydent Federacji Rosyjskiej**, który posiada niezwykle silną pozycję w systemie politycznym, dającą mu dużą przewagę nad pozostałymi organami władzy, realnie zaprzeczającą jej trójpodziałowi. Kompetencje ustawodawcze należą do **Zgromadzenia Federalnego**, a wykonawcze – do **Rządu Federacji Rosyjskiej**, powołanego przez prezydenta i odpowiadającego przed nim politycznie (dotyczy to zarówno premiera, jak i ministrów).

Władza ustawodawcza

Dwuizbowe **Zgromadzenie Federalne** składa się z Dumy Państwowej (izba niższa) i Rady Federacji (izba wyższa). Ta pierwsza reprezentuje ogół obywateli Rosji, natomiast ta druga – części składowe państwa i federację jako całość. Wyraźną przewagę kompetencyjną posiada jednak **Duma Państwowa**, która liczy 450 członków. Wybór deputowanych następuje w głosowaniu powszechnym według mieszanej ordynacji wyborczej. Połowę z nich wyłania się w jednomandatowych okręgach wyborczych, a resztę – z list partyjnych zgodnie z zasadą proporcjonalności. Kadencja deputowanego trwa 5 lat. **Rada Federacji** liczy natomiast ok. 200 senatorów. Większość z nich stanowią reprezentanci podmiotów federalnych. Każda z tych jednostek ma dwóch przedstawicieli: jednego z deputowanych wskazuje funkcjonujący

w niej organ władzy ustawodawczej, a drugiego – organ władzy wykonawczej. Ponadto w skład Rady Federacji wchodzą osoby mianowane przez prezydenta (maksymalnie 30). Mają w niej prawo zasiadać także byli prezydenci państwa.

Władza wykonawcza

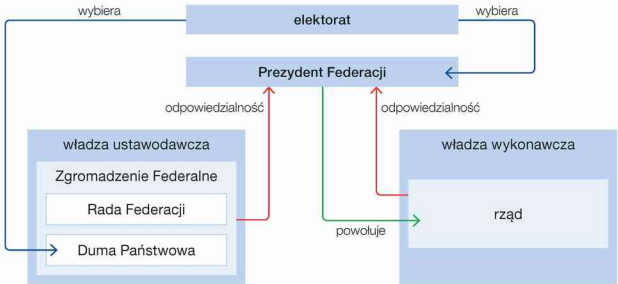
Prezydent Federacji Rosyjskiej jest najwyższym urzędnikiem państwowym, głową państwa i zwierzchnikiem organów władzy wykonawczej. Posiada również kompetencje umożliwiające stanowienie prawa w formie dekretów nazywanych ukazami, a także wydawanie rozporządzeń. Może przewodniczyć posiedzeniom rządu. Prezydent jest wybierany w powszechnym, tajnym i bezpośrednim głosowaniu. Okres jego urzędowania trwa 6 lat. Ustawa zasadnicza dopuszcza jedną reelekcję, która musi nastąpić bezpośrednio po pierwszej kadencji.

Rosyjska konstytucja nie zalicza prezydenta do żadnej z trzech władz państwowych i sytuuje go niejako ponad parlamentem, rządem i sądami. W razie pojawienia się sporu kompetencyjnego między organami władzy prezydent odgrywa rolę arbitra i odpowiada za to, aby kontynuowały one współdziałanie.

Rząd Federacji Rosyjskiej jest podstawowym organem władzy wykonawczej. Pozostaje uzależniony od prezydenta, m.in. dlatego, że jego członków powołuje głowa państwa i ponoszą oni przed nią odpowiedzialność. Organ ten składa się z premiera, zastępców premiera i ministrów. Szefa rządu powołuje prezydent za zgodą Dumy.

Charakterystyczne rozwiązania

- Postawienie Prezydenta Federacji Rosyjskiej w stan oskarżenia pod zarzutami dotyczącymi zdrady państwa lub innych najpoważniejszych przestępstw wymaga zgodnej współpracy obu izb parlamentu, Sądu Najwyższego i Sądu Konstytucyjnego. Praktycznie uniemożliwia to powodzenie takiej próby.
- Ponieważ rosyjski prezydent stoi ponad innymi organami władzy, parlament oraz rząd są swoistymi zakładnikami jego decyzji.
- Wyłącznie prezydent może wskazać kandydata na szefa rządu, niezależnie od wyników wyborów do niższej izby parlamentu.
- Nowy rząd powstaje każdorazowo po wyborze nowego prezydenta, niezależnie od sytuacji politycznej w Dumie Państwowej.



Ćwiczenia

WYKONAJ W ZESZYCIE

1 Przeczytaj tekst i wykonaj polecenia.

Praca z tekstem źródłowym

Powierzając władzę wykonawczą prezydentowi, twórcy konstytucji amerykańskiej zdawali sobie sprawę z tego, że tworzą stanowisko „wybieralnego króla". Chcąc uniknąć nadużywania władzy, którego przykładem była dla nich brytyjska Korona, stworzyli skomplikowany system podziału władz na władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Bardziej precyzyjnie ujął to Richard Naustadt […] w określeniu: „oddzielne instytucje dzielące władzę". Dlatego też chociaż prezydent pełni funkcję głowy państwa, szefa rządu, głównodowodzącego sił zbrojnych i odpowiedzialnego za politykę zagraniczną oraz nadano mu szerokie kompetencje w zakresie obsadzania stanowisk i urzędów, a także prawo weta, Kongres otrzymał duże kompetencje równoważące. W szczególności Kongres może wypowiadać wojnę i odrzucać prezydenckie weto, a Senat zatwierdza nominacje i ratyfikuje umowy międzynarodowe.

Źródło: A. Heywood, *Politologia*.

a) Wyjaśnij, dlaczego w amerykańskiej konstytucji ustanowiono skomplikowany system podziału władz.

b) Uzasadnij, że Kongres dysponuje uprawnieniami, które ograniczają samodzielność prezydenta w realizacji kompetencji wykonawczych.

2 Przyporządkuj do każdego z podanych państw system rządów, który w nim funkcjonuje.

Federacja Rosyjska A	1 system parlamentarno-komitetowy
Republika Francuska B	2 system parlamentarno-gabinetowy
Konfederacja Szwajcarska C	3 system semiprezydencki
Stany Zjednoczone Ameryki D	4 system superprezydencki
Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej E	5 system prezydencki
	6 system kanclerski

3 Podaj przynajmniej trzy różnice między systemami parlamentarno-gabinetowym i prezydenckim.

4 Wskaż zdania, które opisują pozycję ustrojową i kompetencje głowy państwa w systemie semiprezydenckim (półprezydenckim).

A Prezydent nie ma prawa rozwiązać parlamentu.

B Głowa państwa posiada prawo weta w stosunku do ustaw uchwalonych przez parlament.

C Prezydent jest wyłaniany w wyborach powszechnych i bezpośrednich.

D Prezydent powołuje i odwołuje rząd, który ponosi odpowiedzialność zarówno przed nim, jaki i przed parlamentem.

E Głowa państwa posiada znaczne uprawnienia w zakresie polityki zagranicznej i obronnej.

F Uprawnienia prezydenta mają przede wszystkim charakter reprezentacyjny i honorowy.

5 Poszukaj w internecie informacji o ordynacji wyborczej w wyborach do Bundestagu. Ustal, w jakiej sytuacji przydziela się mandaty nadwyżkowe i wyrównawcze. Sporządź w zeszycie notatkę na ten temat.

6 Władimir Putin wygrał wybory prezydenckie w Rosji w 2000 i w 2004 r. Po przerwie w latach 2008–2012 ponownie objął urząd prezydenta w 2012 i 2018 r. Będzie mógł się także ubiegać o kolejne dwie kadencje. Na podstawie materiałów dostępnych w internecie wyjaśnij, jak to jest możliwe.

7 Scharakteryzuj relacje między władzą ustawodawczą a władzą wykonawczą w Szwajcarii. Podaj nazwę zasady, która określa organizację władz w większości państw demokratycznych i której nie uwzględniono w szwajcarskim ustroju.

8 Wykonaj polecenia dotyczące funkcjonowania systemu politycznego Niemiec.

a) Określ, jaką władzę – ustawodawczą, wykonawczą czy sądowniczą – sprawuje każdy z poniższych organów.

A Związkowy Trybunał Konstytucyjny
B Bundestag
C Rząd Federalny
D Bundesrat
E Prezydent Federalny

b) Na podstawie informacji z dostępnych Ci źródeł opisz w kilkuzdaniowej notatce funkcjonowanie jednego z wyżej wymienionych organów.

9 Porównaj rozwiązania prawne dotyczące konstruktywnego wotum nieufności obowiązujące w konstytucjach niemieckiej z 1949 r. i polskiej z 1997 r. Następnie wykonaj polecenia. **Praca z tekstem źródłowym**

Art. 67	Art. 158
(1) Bundestag może wyrazić Kanclerzowi Federalnemu wotum nieufności tylko w ten sposób, że głosami większości swoich członków dokona wyboru jego następcy i zwróci się do Prezydenta Federalnego z wnioskiem o odwołanie Kanclerza Federalnego. Prezydent Federalny musi przychylić się do wniosku i mianować wybranego. (2) Między przedstawieniem wniosku a głosowaniem musi upłynąć czterdzieści osiem godzin.	1. Sejm wyraża Radzie Ministrów wotum nieufności większością ustawowej liczby posłów na wniosek zgłoszony przez co najmniej 46 posłów i wskazujący imiennie kandydata na Prezesa Rady Ministrów. Jeżeli uchwała została przyjęta przez Sejm, Prezydent Rzeczypospolitej przyjmuje dymisję Rady Ministrów i powołuje wybranego przez Sejm nowego Prezesa Rady Ministrów, a na jego wniosek pozostałych członków Rady Ministrów oraz odbiera od nich przysięgę. 2. Wniosek o podjęcie uchwały, o której mowa w ust. 1, może być poddany pod głosowanie nie wcześniej niż po upływie 7 dni od dnia jego zgłoszenia. Powtórny wniosek może być zgłoszony nie wcześniej niż po upływie 3 miesięcy od dnia zgłoszenia poprzedniego wniosku. Powtórny wniosek może być zgłoszony przed upływem 3 miesięcy, jeżeli wystąpi z nim co najmniej 115 posłów.

a) Odpowiedz, wobec którego organu izba pierwsza parlamentu wyraża wotum nieufności w Niemczech, a wobec którego – w Polsce.

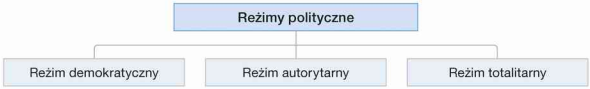
b) Opisz własnymi słowami podobieństwa i różnice między procedurami konstruktywnego wotum nieufności obowiązującymi w Polsce i w Niemczech.

10 Przeanalizujcie system polityczny jednego spośród podanych państw: Niemiec, Wielkiej Brytanii, Francji, Stanów Zjednoczonych, Szwajcarii lub Rosji. Przygotujcie jak najdokładniejsze opracowanie zawierające informacje dotyczące formy rządów, systemu rządów, reżimu politycznego i ustroju terytorialno-prawnego wybranego państwa. Wyniki swojej pracy przedstawcie w postaci prezentacji multimedialnej. **Projekt edukacyjny**

Podsumowanie

1 Modele ustrojowe państw

- **Ustrój polityczny** – sposób organizacji i zarządzania państwem, na który składają się: struktura organów państwa i procedura ich wyłaniania; zasady i metody sprawowania władzy przez rządzących; zakres praw i wolności przysługujących obywatelom.
- **Reżim polityczny** – zbiór zasad określających stosunki między organami państwa a obywatelami oraz metody, którymi posługują się rządzący w sprawowaniu władzy.



- **Ustrój terytorialno-prawny** – zbiór zasad i norm prawnych określających relacje między centralnymi organami władzy a organami działającymi na poziomach regionalnym i lokalnym.

Państwo unitarne	Państwo złożone
Cechuje się jednolitą strukturą: wszystkie jednostki podziału terytorialnego mają taką samą organizację wewnętrzną i są podporządkowane organom centralnym; we wszystkich obowiązuje także ten sam spójny system prawny.	Jego poszczególne części składowe posiadają pewien zakres suwerenności: każda z nich ma własne organy prawodawcze, wykonawcze i sądownicze, w każdej obowiązuje w pewnym zakresie odrębny system prawny.

- **Rodzaje państw złożonych:** federacja, konfederacja, unia (personalna lub realna).

2 Monarchie i republiki



- W monarchii funkcję głowy państwa pełni monarcha (np. król, emir, książę). Nie ponosi on odpowiedzialności politycznej ani konstytucyjnej za swoje działania. Zasady określające, kto dziedziczy władzę po śmierci, abdykacji lub detronizacji władcy, są zawarte w tzw. porządku sukcesji.
- W republice funkcję głowy państwa pełni prezydent. Jest to urząd kadencyjny, obsadzany w wyniku wyborów bezpośrednich, wyborów pośrednich albo w wyniku głosowania w parlamencie lub kolegium elektorskim.

3 Władza ustawodawcza

- **Parlament** – organ kolegialny obradujący nad sprawami danego państwa. Odpowiada za tworzenie i ustanawianie prawa, czyli za legislację. Ze względu na strukturę wyróżnia się parlamenty:
  - jednoizbowe, np. w Litwie, Ukrainie, Słowacji, Chinach,
  - dwuizbowe, np. w Niemczech, Wielkiej Brytanii, USA, we Francji.
- **Funkcje parlamentu:** ustrojodawcza, ustawodawcza, kontrolna, kreacyjna.
- **Mandat parlamentarny** – upoważnienie do reprezentowania wyborców i podejmowania decyzji w ich imieniu. Z mandatem wiążą się określone prawa i obowiązki. Może on mieć formę mandatu związanego lub mandatu wolnego.

- **System wyborczy** – zbiór zasad określających sposób przeprowadzania wyborów i ustalania ich wyników.

System proporcjonalny	System większościowy	System mieszany
Wybór deputowanych odbywa się w wielomandatowych okręgach wyborczych. Partie zgłaszają listy kandydatów, a mandaty dzieli się proporcjonalnie do uzyskanego przez nie poparcia.	Parlamentarzystów zwykle wybiera się w okręgach jednomandatowych, a mandat przypada temu z kandydatów, który uzyskał najwięcej głosów.	Część deputowanych wyłania się w jednomandatowych okręgach wyborczych, a resztę – z list partyjnych zgodnie z zasadą proporcjonalności.

4 Władza wykonawcza

Modele władzy wykonawczej	
model monokratyczny (monizm egzekutywy): głowa państwa lub rząd	model dualistyczny (dualizm egzekutywy): głowa państwa i rząd

- **Odpowiedzialność polityczna** – łącząca dwa organy władzy relacja, w której jeden z tych organów ma prawo rozwiązać lub odwołać drugi.

5 Systemy polityczne

- **System polityczny** – ogół organów, instytucji, organizacji i grup społecznych, które uczestniczą w procesach politycznych w danym państwie, a także normy i zasady regulujące ich funkcjonowanie. W państwach demokratycznych elementem, który w największym stopniu wpływa na kształt systemu politycznego, jest system rządów, czyli wzajemne zależności między naczelnymi organami państwa.

System parlamentarno-gabinetowy	Główną rolę odgrywa w nim rząd kierowany przez premiera. Organy władzy wykonawczej i ustawodawczej wzajemnie się równoważą. Występują między nimi ścisłe powiązania: rząd może zgłaszać projekty ustaw, a parlament może odwołać rząd. Egzekutywa może także rozwiązać parlament. Głowa państwa ma niewielki zakres uprawnień, a wydawane przez nią akty musi kontrasygnować premier. System ten występuje np. w Wielkiej Brytanii.
System prezydencki	Najważniejszą rolę odgrywa w nim prezydent, który jest jednocześnie szefem rządu. Egzekutywa i legislatywa są rozdzielone: parlament nie może pociągnąć do odpowiedzialności politycznej głowy państwa, a ta nie może skrócić jego kadencji ani zgłaszać projektów ustaw. System ten występuje np. w USA.
System kanclerski	Najważniejszą pozycję zajmuje kanclerz, który posiada szersze uprawnienia niż premier w systemie parlamentarno-gabinetowym. Parlament ma ograniczone możliwości kontrolowania rządu – do odwołania organu egzekutywy konieczne jest uchwalenie konstruktywnego wotum nieufności. System ten występuje w Niemczech.
System semiprezydencki	Władzę wykonawczą sprawują prezydent i rząd z premierem na czele, ale to ten pierwszy odgrywa ważniejszą rolę, może bowiem odwołać zarówno radę ministrów, jak i parlament, a także posiada duży zakres uprawnień niewymagających kontrasygnaty. System ten występuje np. we Francji.
System parlamentarno-komitetowy	Występuje w Szwajcarii. Formalnie najwyższym organem władzy jest parlament. Powołuje on Radę Związkową, która pełni funkcję głowy państwa i rządu. Parlament i Rada nie są wobec siebie odpowiedzialne politycznie. Obywatele często podejmują decyzje w referendach.
System superprezydencki	Nadrzędną rolę odgrywa prezydent, który nominuje i dymisjonuje członków rządu oraz przewodniczy jego obradom, może rozwiązać parlament, dysponuje inicjatywą ustawodawczą i prawem weta oraz wydaje akty prawne bez konieczności uzyskania kontrasygnaty. System ten występuje np. w Rosji.

Sposób na zadania

WYKONAJ W ZESZYCIE

Zadanie 1.

Fragmenty *Ustawy zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec*

Art. 51

1) Bundesrat składa się z członków rządów krajów związkowych, które ich powołują i odwołują. Mogą oni być zastępowani przez innych członków swoich rządów.
2) Każdy kraj posiada co najmniej trzy głosy, kraje, których liczba mieszkańców przekracza dwa miliony, posiadają cztery głosy, kraje, których liczba mieszkańców przekracza sześć milionów – pięć głosów, kraje, których liczba mieszkańców przekracza siedem milionów – sześć głosów.
3) Każdy kraj może delegować tylu członków, ile ma głosów. Głosy jednego kraju muszą być oddawane zgodnie i tylko przez obecnych członków lub ich zastępców.

1.1. Rozstrzygnij, jaki charakter ma mandat deputowanego zasiadającego w Bundesracie: wolny czy imperatywny (związany). Odpowiedź uzasadnij, odwołując się do cytowanych przepisów konstytucyjnych.

1.2. Wyjaśnij, na czym polega różnica w sposobie powoływania członków Bundesratu i Senatu w USA.

Wskazówki

1.1. Przypomnij sobie, na czym polega różnica pomiędzy mandatem wolnym a mandatem imperatywnym. Następnie odszukaj w tekście źródłowym odpowiedzi na następujące pytania:

– Kogo reprezentuje osoba posiadająca mandat (w tym przypadku członek Bundesratu) – ogół wyborców w państwie czy określoną grupę, np. wyborców z okręgu?

– Jaki jest zakres samodzielności osoby posiadającej mandat – czy jest ona w pełni niezależna w podejmowaniu decyzji, czy też jest zobowiązana do realizowania instrukcji wyborców i podlega ich kontroli?

Pamiętaj, że pracę ułatwi Ci podkreślanie istotnych fragmentów tekstu. W swojej odpowiedzi odwołuj się do przytoczonych przepisów prawa, np.: „W art. 51. 1. zacytowanej konstytucji stwierdzono, że…".

1.2. Poszukaj w tekście informacji na temat sposobu wybierania członków Bundesratu. Następnie przypomnij sobie, w jaki sposób są wybierani senatorowie w USA.

Odpowiedź

1.1. Rozstrzygnięcie: Mandat deputowanego do Bundesratu ma charakter imperatywny.

Przykładowe uzasadnienie: Deputowani do Bundesratu reprezentują nie cały naród niemiecki, lecz rządy poszczególnych krajów związkowych. Jako przedstawiciele tych rządów są oni przez nie powoływani, odwoływani i zastępowani (art. 51. 1.). Ich samodzielność w podejmowaniu decyzji jest ograniczana także przez przepis wymagający, aby delegaci z poszczególnych krajów związkowych zgodnie oddawali głosy (art. 51. 3.).

1.2. Członków Bundesratu powołują rządy krajów związkowych, natomiast senatorowie w USA są wybierani w wyborach powszechnych [w okręgach wyborczych obejmujących obszar całego stanu].

Zadania powtórzeniowe

WYKONAJ W ZESZYCIE

Zadanie 2.

Mapa polityczna Europy



Przepisy konstytucji wybranych państw europejskich

Konstytucja A.

Art. 148
Zgromadzenie Federalne, z zastrzeżeniem praw narodu i kantonów, sprawuje najwyższą władzę w Federacji. [...]

Art. 176
1. Prezydent Federacji przewodniczy Radzie Federalnej.
2. Prezydenta Federacji oraz wiceprezydenta Federacji wybiera Zgromadzenie Federalne spośród członków Rady Federalnej na okres jednego roku.

Konstytucja B.

Art. 5
Prezydent Republiki czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji. Zapewnia przez swój arbitraż właściwe funkcjonowanie władz publicznych, jak również ciągłość państwa. [...]

Art. 6
Prezydent Republiki jest wybierany na 5 lat w wyborach powszechnych i bezpośrednich.

2.1. Podaj nazwy państw, w których obowiązują przytoczone konstytucje, i numery, którymi oznaczono te państwa na mapie.

2.2. Rozstrzygnij, czy podane twierdzenie jest prawdziwe: „Spośród państw oznaczonych na mapie numerami 1–5 cztery są republikami". Odpowiedź uzasadnij.

Zadanie 3.

O jednym z terytoriów autonomicznych

W statucie dla Kraju Basków przewidziano kompetencje wyłącznie posiadane przez Baskonię. [...] W skład władz [Kraju Basków] wchodzą Parlament (Parlamento), Rząd (Gobierno) oraz prezydent (Presidente lub Lehendakari), wybierany przez deputowanych do Parlamentu (łącznie 75, po 25 z każdej prowincji). [...] Statut baskijski wyróżnia się także powołaniem autonomicznej policji (Ertzaintzai).

Źródło: M.Z. Dankowski, *Geneza i konstytucyjne podstawy prawnoustrojowe autonomii baskijskiej.*

3.1. Wskaż nazwę państwa, którego częścią jest Kraj Basków.

A. Republika Francuska

B. Królestwo Hiszpanii

C. Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej

D. Republika Włoska

3.2. Rozstrzygnij, czy podane twierdzenie jest prawdziwe: „Z tekstu wynika, że struktura władz Kraju Basków stanowi przykład realizacji zasady trójpodziału władzy". Odpowiedź uzasadnij.

Zadanie 4.

Fragmenty *Konstytucji Federacji Rosyjskiej*

Art. 84. Prezydent Federacji Rosyjskiej:
a) zarządza wybory do Dumy Państwowej zgodnie z Konstytucją Federacji Rosyjskiej [...];
b) rozwiązuje Dumę Państwową w przypadkach i w trybie przewidzianych przez Konstytucję [...].

Art. 93
1. Prezydent Federacji Rosyjskiej może być złożony z urzędu przez Radę Federacji jedynie na podstawie wysuniętego przez Dumę Państwową oskarżenia o zdradę stanu lub popełnienie innego ciężkiego przestępstwa, potwierdzonego orzeczeniem Sądu Najwyższego Federacji Rosyjskiej o wystąpieniu w działaniach Prezydenta Federacji Rosyjskiej znamion przestępstwa oraz orzeczeniem Sądu Konstytucyjnego Federacji Rosyjskiej o przestrzeganiu obowiązującego trybu wysunięcia oskarżenia. [...]

Art. 103
1. Do kompetencji Dumy Państwowej należy:
a) udzielanie zgody Prezydentowi Federacji Rosyjskiej na powołanie Premiera Rządu Federacji Rosyjskiej;
b) udzielanie wotum zaufania Rządowi Federacji Rosyjskiej [...].

Art. 104
1. Prawo inicjatywy ustawodawczej przysługuje Prezydentowi Federacji Rosyjskiej, Radzie Federacji, członkom Rady Federacji, deputowanym do Dumy Państwowej, Rządowi Federacji Rosyjskiej [...].

4.1. Podaj dwie konstytucyjne różnice dotyczące pozycji ustrojowej głowy państwa w systemie prezydenckim i w rosyjskim systemie superprezydenckim. Odwołaj się do zacytowanych przepisów prawa.

4.2. Odwołując się do przytoczonych przepisów prawnych, sformułuj argument uzasadniający twierdzenie, że rosyjska konstytucja chroni prezydenta przed pociągnięciem go do odpowiedzialności.



2 Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej

1. Konstytucja RP
2. Procedury demokratyczne w Polsce
3. Parlament RP
4. Prezydent RP
5. Rada Ministrów RP
6. Sądy i trybunały
7. Organy kontroli państwowej i ochrony prawa
8. Samorząd terytorialny w Polsce

1 Konstytucja RP

preambuła | zasady ustrojowe | stany nadzwyczajne

Konstytucja jest podstawowym aktem prawnym regulującym funkcjonowanie państwa, dlatego określa się ją również jako ustawę zasadniczą. Obecnie obowiązująca w Polsce konstytucja została przyjęta w 1997 r., co oznacza, że przystosowano jej zapisy do politycznych i społecznych realiów III Rzeczypospolitej. Jak jest zbudowana *Konstytucja RP*? Jakie zawarto w niej zasady działania?

Geneza obecnej ustawy zasadniczej

W związku z transformacją ustrojową w latach 1989–1992 kilkukrotnie nowelizowano ustawę zasadniczą z 1952 r. Pierwszym rezultatem porozumień Okrągłego Stołu między władzą komunistyczną a opozycją solidarnościową była **nowelizacja z 7 kwietnia 1989 r.**, która zapoczątkowała proces demokratycznych przemian. Wprowadziła ona do ustroju PRL elementy pluralizmu politycznego i przywróciła dwa organy państwowe: Prezydenta RP i Senat RP.

Najszerszy zasięg miała tzw. **nowela grudniowa** (ustawa z 29 grudnia 1989 r.), która przywróciła historyczną nazwę państwa – „Rzeczpospolita Polska" – i uchyliła dwa pierwsze rozdziały ustawy zasadniczej z 1952 r., regulujące funkcjonowanie rządów komunistycznych. W miejsce dotychczasowych reguł wprowadzono nowy rozdział, w którym określono fundamentalne zasady ustrojowe demokratycznego państwa, takie jak suwerenność narodu, swoboda działalności partii politycznych czy wolność działalności gospodarczej. W 1990 r. wyznaczono również konstytucyjne ramy dla działalności samorządu terytorialnego i przyjęto, że głowa państwa będzie wybierana w powszechnych wyborach prezydenckich.

Przez wielokrotne zmiany konstytucja z 1952 r. stała się aktem wewnętrznie niespójnym, nieodpowiadającym potrzebom państwa w okresie przeobrażeń, a przede wszystkim – nieakceptowanym społecznie. Dlatego już jesienią 1989 r. podjęto pierwsze działania w celu opracowania zupełnie nowej ustawy zasadniczej. W grudniu 1989 r. obie izby parlamentu powołały odrębne **komisje konstytucyjne**, których zadaniem było przygotowanie projektów przyszłej konstytucji. Szybko jednak uznano, że obradujący wtedy sejm kontraktowy nie ma wystarczającej legitymacji, aby podjąć się opracowania ustawy zasadniczej. Był on społecznie uznawany za niereprezentatywny, gdyż został wyłoniony w jedynie częściowo wolnych wyborach – 65% mandatów zagwarantowano dla polityków PZPR i partii sojuszniczych. Liderzy Solidarności nie zgadzali się, aby dominujący w izbie niższej postkomuniści mieli wpływ na kształt nowej konstytucji.

Po wyborach parlamentarnych z 27 października 1991 r. do Sejmu dostało się bardzo dużo małych partii politycznych – rozdrobnienie izby niższej było tak znaczne, że nie istniała możliwość osiągnięcia konsensusu co do kształtu nowych przepisów konstytucyjnych. Parlament skoncentrował się nad pracami nad tzw. ustawą konstytucyjną i małą konstytucją.

Ustawa konstytucyjna

Mimo zróżnicowanego składu politycznego Sejmu I kadencji posłowie przyjęli *Ustawę konstytucyjną z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* (→ zob. przykład na s. 63). W akcie tym powołano Komisję Konstytucyjną Zgromadzenia Narodowego, której

zadaniem było opracowanie ostatecznej wersji nowej ustawy zasadniczej. W jej skład weszło 46 posłów i 10 senatorów. W posiedzeniach mogli uczestniczyć także m.in. przedstawiciele Prezydenta i Rady Ministrów. Zgodnie z przepisami ustawy nową konstytucję miało uchwalić Zgromadzenie Narodowe, po czym miała ona zostać poddana pod głosowanie w referendum ogólnokrajowym. Do wniesienia własnego projektu ustawy zasadniczej zostali uprawnieni: Prezydent RP, grupa minimum 56 członków Zgromadzenia Narodowego oraz Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego. W 1994 r. w wyniku nowelizacji ustawy prawo do wniesienia projektu otrzymała również grupa 500 tys. polskich obywateli.

Mała konstytucja

Zasady organizacji i działalności naczelnych organów państwa obowiązujące do czasu uchwalenia nowej ustawy zasadniczej zostały określone w tzw. małej konstytucji, czyli w *Ustawie konstytucyjnej z 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym*. Akt ten jednoznacznie wprowadzał trójpodział władz – w pewnym zakresie osłabiał pozycję ustrojową parlamentu i wzmacniał władzę Prezydenta RP i Rady Ministrów RP. Prawodawca z jednej strony zwiększył uprawnienia głowy państwa w procedurze powołania rządu, a z drugiej strony ograniczył swobodę jej działania. Ustawa wprowadzała bowiem wymóg kontrasygnowania prezydenckich aktów prawnych przez premiera lub właściwego ministra.

Mała konstytucja weszła w życie 8 grudnia 1992 r. i uporządkowała podstawowe kwestie ustrojowe. W preambule tego aktu wspomniano o jego tymczasowym charakterze – miał on obowiązywać tylko do czasu uchwalenia nowej konstytucji. Sprawy nieuwzględnione w małej konstytucji nadal były regulowane przez przepisy ustawy zasadniczej z 1952 r. W związku z tym w latach 1992–1997 polskie przepisy konstytucyjne były zawarte w aż trzech różnych dokumentach.

Przykład

***Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* [fragmenty]**

„Art. 1

1. Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej, uchwaloną przez Sejm i Senat połączone w Zgromadzenie Narodowe, przyjmuje Naród w drodze referendum konstytucyjnego.
2. Zwołanie Zgromadzenia Narodowego w celu przygotowania i uchwalenia Konstytucji zarządza Marszałek Sejmu, w porozumieniu z Marszałkiem Senatu. […]
4. Zasady i tryb działania Zgromadzenia Narodowego, zwołanego w celu uchwalenia Konstytucji, określa regulamin uchwalony przez to Zgromadzenie.

Art. 2

1. Prawo inicjatywy ustawodawczej w zakresie przedstawienia Zgromadzeniu Narodowemu projektu nowej Konstytucji przysługuje:
1) Komisji Konstytucyjnej, utworzonej na podstawie niniejszej ustawy,
2) grupie 56 członków Zgromadzenia Narodowego,
3) Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej. […]

Art. 2a

1. Inicjatywa ustawodawcza w zakresie przedstawienia Zgromadzeniu Narodowemu projektu nowej Konstytucji przysługuje również grupie obywateli, którzy dla swojego projektu uzyskają poparcie co najmniej 500 000 osób posiadających czynne prawo wyborcze do Sejmu. […]

Źródło: Dz.U. z 1992 r. Nr 67, poz. 336.

Prace nad projektem konstytucji

Pierwszy skład Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego został powołany w październiku 1992 r. Jej członkowie musieli jednak przerwać prace w maju 1993 r., gdyż Prezydent RP Lech Wałęsa zdecydował o rozwiązaniu parlamentu ze względu na rozdrobnienie partyjne Sejmu i związane z nim trudności z osiągnięciem konsensusu w sprawach o kluczowym znaczeniu dla państwa (→zob. przykład poniżej).

Po przedterminowych wyborach powołano nowy skład Komisji. Znaleźli się w niej przedstawiciele wszystkich frakcji w parlamencie. Na pierwszym posiedzeniu wybrano przewodniczącego, którym został Aleksander Kwaśniewski (do końca prac, czyli do 1997 r., przewodniczącymi byli jeszcze Włodzimierz Cimoszewicz i Marek Mazurkiewicz). Wydzielono także 6 podkomisji, które odbyły łącznie 85 posiedzeń poświęconych przygotowaniu projektu ustawy zasadniczej.

Zgłoszono osiem projektów. Pięć z nich przygotowały kluby parlamentarne: Sojusz Lewicy Demokratycznej, Unia Demokratyczna, Polskie Stronnictwo Ludowe i Unia Pracy, Konfederacja Polski Niepodległej oraz Porozumienie Centrum – po jednym opracowali także Prezydent RP i Senat, a NSZZ „Solidarność" wniosła projekt obywatelski. Do pierwszego czytania skierowano jednak tylko siedem projektów, bo Porozumienie Centrum wycofało swój wniosek. Wszystkie propozycje zakładały trójpodział władzy; cztery z nich postulowały wprowadzenie w Polsce systemu rządów parlamentarno-gabinetowych, trzy natomiast – rozwiązań zbliżonych do systemu prezydenckiego.

Pierwsze czytanie projektów odbyło się we wrześniu 1994 r. na posiedzeniu Zgromadzenia Narodowego. Po jego zakończeniu wszystkie propozycje przekazano do Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, która przystąpiła do prac nad przygotowaniem jednolitego tekstu. Prace te trwały ponad 2 lata. Ostateczny projekt konstytucji Komisja przyjęła większością 2/3 głosów w styczniu 1997 r.

Opracowana w ten sposób propozycja została przekazana przewodniczącemu Zgromadzenia Narodowego do drugiego czytania. W lutym 1997 r. odbyła się debata, podczas której parlamentarzyści zgłaszali poprawki i wnioski. Po ich rozpatrzeniu Zgromadzenie Narodowe przyjęło projekt konstytucji większością głosów. Należy podkreślić, że prace nad ustawą zasadniczą przebiegały w taki sposób, by jej ostateczny tekst zyskał akceptację jak największej liczby partii politycznych i jak najszerszego kręgu społeczeństwa. Dlatego *Konstytucję RP* z 1997 r. określa się często jako **konstytucję kompromisu politycznego**.

Przykład

Sytuacja polityczna w Sejmie RP wyłonionym w wyborach z 1993 r.

Sejm RP I kadencji (1991–1993) był bezprecedensowo rozdrobniony politycznie – w ławach poselskich zasiadali politycy z 29 ugrupowań, z czego aż 11 miało w izbie niższej tylko jednego reprezentanta. Zwycięskie ugrupowanie – Unia Demokratyczna – zyskała wtedy poparcie zaledwie 12,3% wyborców. Taka fragmentaryzacja doprowadziła do zdestabilizowania sceny politycznej i uniemożliwiła skuteczne rządzenie, gdyż partiom parlamentarnym trudno było osiągnąć konsensus w kluczowych sprawach. Zaowocowało to przyspieszonymi wyborami w 1993 r. Zwyciężyły w nich ugrupowania postkomunistyczne zrzeszone w Sojuszu Lewicy Demokratycznej (20,4% głosów, co przełożyło się na 171 mandatów), który utworzył koalicję z Polskim Stronnictwem Ludowym (15,4% głosów i drugie miejsce w wyborach – 132 mandaty). Na trzecim miejscu uplasowała się Unia Demokratyczna (10,6% głosów – 74 mandaty). Uformowany został rząd koalicyjny SLD-PSL z premierem Waldemarem Pawlakiem z PSL na czele. Zwycięstwo sił postkomunistycznych wynikało z rozczarowania dużej części społeczeństwa przemianami po 1989 r. oraz z konfliktów po drugiej stronie sceny politycznej – solidarnościowa centroprawica wystartowała w wyborach bardzo podzielona.

Prace nad treścią ustawy zasadniczej zakończono 2 kwietnia 1997 r., kiedy Zgromadzenie Narodowe uchwaliło obecnie obowiązującą *Konstytucję RP*. 25 maja 1997 r. przeprowadzono **referendum konstytucyjne**, w którym większość głosujących poparła przyjęcie nowej konstytucji („za" zagłosowało 6,3 mln obywateli, a „przeciw" – 5,5 mln, nie obowiązywał wymóg określonej frekwencji). 15 lipca 1997 r. Sąd Najwyższy podjął uchwałę o ważności referendum, a dzień później Prezydent RP Aleksander Kwaśniewski dokonał uroczystego podpisania *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*. 17 października 1997 r. nowa ustawa zasadnicza weszła w życie.



16 lipca 1997 r. prezydent Aleksander Kwaśniewski podpisał tekst *Konstytucji RP* i zarządził jej opublikowanie w Dzienniku Ustaw.

Charakterystyka *Konstytucji RP*

Tekst obowiązującej w Polsce ustawy zasadniczej podzielono na preambułę oraz 13 rozdziałów obejmujących łącznie 243 artykuły. *Konstytucja RP* jest aktem normatywnym o szczególnym charakterze, ze względu na:

- **szczególną treść** – określa najważniejsze zasady ustrojowe, sposób sprawowania władzy przez suwerena oraz prawa, wolności i obowiązki jednostki;
- **szczególną formę** – ma specyficzną, zarezerwowaną współcześnie tylko dla najwyższego aktu prawnego nazwę („konstytucja");
- **szczególny tryb uchwalania i zmiany** – została uchwalona w szczególny sposób (decyzją Zgromadzenia Narodowego i po przeprowadzeniu referendum), a dokonanie w niej jakichkolwiek zmian jest bardzo trudne – wymaga bowiem uchwalenia odrębnej ustawy przez Sejm RP, większością co najmniej 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, oraz przez Senat RP, bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów;
- **szczególną moc** – zajmuje najwyższe miejsce w hierarchii aktów prawa obowiązujących w Polsce.

Przypomnij sobie

Polskie tradycje konstytucyjne

Przyjęte w aktualnej *Konstytucji RP* rozwiązania odwołują się do polskich tradycji demokratycznych i parlamentarnych. W uchwalonej w 1791 r. **Konstytucji 3 maja** przyjęto po raz pierwszy zasadę suwerenności narodu i trójpodziału władzy. Na jej mocy władzę ustawodawczą sprawował dwuizbowy sejm, złożony z senatu i izby poselskiej. W każdej z tych izb decyzje zapadały większością głosów. Władza wykonawcza została powierzona organowi kolegialnemu kierowanemu przez króla, czyli Straży Praw.

Polskie tradycje konstytucyjne były kontynuowane po odzyskaniu przez Polskę niepodległości. Zostały potwierdzone w uchwalonej w 1921 r. **konstytucji marcowej**. W tej ustawie zasadniczej również uwzględniono zasady trójpodziału władzy oraz suwerenności ludu, który miał sprawować władzę przez wybór swoich przedstawicieli, czyli posłów i senatorów. Wybory do sejmu i senatu uzyskały charakter powszechny, co oznacza, że prawo do głosowania i kandydowania przyznano wszystkim obywatelom. Prezydent był wybierany przez Zgromadzenie Narodowe. Konstytucja marcowa zawierała ponadto obszerny katalog praw obywatelskich. Prócz praw fundamentalnych zagwarantowano w niej również wolność słowa, wyznania i prasy oraz prawo do bezpłatnej nauki.

Cechy polskiej ustawy zasadniczej

Konstytucja formalna	Obejmuje normy prawne przyjęte w szczególnym trybie i zebrane w jednym akcie prawnym o szczególnej nazwie. Przeciwieństwem konstytucji formalnej jest konstytucja materialna, będąca zbiorem różnego rodzaju aktów prawnych uchwalonych i przyjętych w różnym czasie, a także zwyczajów i konwenansów konstytucyjnych.
Konstytucja pełna	Reguluje zasady ustrojowe, wskazuje suwerena i sposoby sprawowania przez niego władzy, zawiera katalog podstawowych praw i wolności jednostki, a także określa tryb wprowadzania zmian w przepisach konstytucyjnych. Przeciwieństwem konstytucji pełnej jest konstytucja niepełna, zwana w polskiej tradycji prawnej małą konstytucją.
Konstytucja sztywna	Zmiany w takiej konstytucji można wprowadzić wyłącznie w szczególnym trybie, w ramach trudniejszej do przeprowadzenia procedury niż w przypadku zwykłych ustaw. Przeciwieństwem konstytucji sztywnej jest konstytucja elastyczna, którą uchwala się jak zwykłą ustawę i zmienia według takiej samej procedury.

Przykład

Nowelizacje *Konstytucji RP*

Polską ustawę zasadniczą z 1997 r. znowelizowano dwukrotnie. W 2006 r. wprowadzono do niej przepis umożliwiający ekstradycję, czyli wydanie innemu państwu obywatela polskiego, który naruszył obowiązujące w nim normy prawne. Może to nastąpić np. na podstawie europejskiego nakazu aresztowania. Zmianę tę zaproponował Prezydent RP, uzasadniając ją koniecznością dostosowania prawa polskiego do regulacji unijnych. Z kolei nowelizacja z 2008 r. dotyczyła zasad organizacji wyborów parlamentarnych. Do *Konstytucji RP* dodano fragment, w którym zakazano kandydowania do Sejmu i Senatu osobom skazanym prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne, ścigane z oskarżenia publicznego.

Co zawiera preambuła?

Preambuła to uroczysty wstęp do konstytucji, niepodzielony na artykuły i umiejscowiony między tytułem a przepisami merytorycznymi. Twórcy ustawy zasadniczej umieszczają w niej najczęściej:

- wyjaśnienie motywów towarzyszących wydaniu aktu,
- opis celów, którym ma służyć konstytucja,
- przedstawienie funkcji, które ma ona pełnić,
- historyczne oraz polityczne źródła jej powstania.

Pomimo swojej specyfiki preambuła ma charakter normatywny, a więc jest źródłem obowiązujących norm. Zawiera także wskazówki dotyczące wykładni i stosowania prawa.

Jednostki redakcyjne tekstu *Konstytucji RP*

Artykuły są oznaczone skrótem „art." i cyfrą arabską.

Ustępy są oznaczone cyframi arabskimi z kropką.

Punkty są oznaczone cyframi arabskimi z klamrą nawiasową

Art. 146

1. Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej.
2. Do Rady Ministrów należą sprawy polityki państwa nie zastrzeżone dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego.
3. Rada Ministrów kieruje administracją rządową.
4. W zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach Rada Ministrów w szczególności:
   1) zapewnia wykonanie ustaw,
   2) wydaje rozporządzenia,
   3) koordynuje i kontroluje prace organów administracji rządowej [...].

Preambuła *Konstytucji RP*

W odróżnieniu od pozostałych części *Konstytucji RP* preambuła nie została podzielona na artykuły. Składa się ona z dwóch rozbudowanych zdań. Uroczysty wstęp odróżnia się również stylem i treścią od reszty tekstu. Mimo to preambuła ma charakter normatywny, a zawarte w niej idee i wartości są ważnym punktem odniesienia przy interpretacji polskiego prawa. Spróbujmy przeanalizować jej treść.

Wskazanie podmiotu, który uchwala *Konstytucję RP*. Zwróć uwagę na to, w jaki sposób zdefiniowano pojęcie narodu.

Invocatio Dei, czyli odwołanie do Boga.

Odwołanie do **wartości**. Zostały one określone jako uniwersalne, czyli ważne dla wszystkich ludzi, niezależnie od wyznawanego przez nich światopoglądu.

Odwołanie do **polskiej tradycji i historii**: do Pierwszej Rzeczypospolitej (XV–XVIII w.), Drugiej Rzeczypospolitej (1918–1939) oraz do walki o niepodległość.

Fragment wskazujący cele ustanowienia *Konstytucji RP*.

Określenie roli, którą odgrywa *Konstytucja RP* w państwie.

Wezwanie, aby organy państwa i obywatele kierowali się wymienionymi zasadami podczas stosowania przepisów konstytucyjnych.

W trosce o byt i przyszłość naszej Ojczyzny,
odzyskawszy w 1989 roku możliwość suwerennego
i demokratycznego stanowienia o Jej losie,
my, Naród Polski – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej,
zarówno wierzący w Boga
będącego źródłem prawdy, sprawiedliwości, dobra i piękna,
jak i nie podzielający tej wiary,
a te uniwersalne wartości wywodzący z innych źródeł,
równi w prawach i w powinnościach wobec dobra wspólnego – Polski,
wdzięczni naszym przodkom za ich pracę, za walkę o niepodległość
okupioną ogromnymi ofiarami, za kulturę zakorzenioną w chrześcijańskim
dziedzictwie Narodu i ogólnoludzkich wartościach,
nawiązując do najlepszych tradycji Pierwszej i Drugiej Rzeczypospolitej,
zobowiązani, by przekazać przyszłym pokoleniom wszystko,
co cenne z ponadtysiącletniego dorobku,
złączeni więzami wspólnoty z naszymi rodakami rozsianymi po świecie,
świadomi potrzeby współpracy ze wszystkimi krajami dla dobra Rodziny Ludzkiej,
pomni gorzkich doświadczeń z czasów,
gdy podstawowe wolności i prawa człowieka były w naszej Ojczyźnie łamane,
pragnąc na zawsze zagwarantować prawa obywatelskie,
a działaniu instytucji publicznych zapewnić rzetelność i sprawność,
w poczuciu odpowiedzialności przed Bogiem lub przed własnym sumieniem,
ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej
jako prawa podstawowe dla państwa
oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości,
współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości
umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot.
Wszystkich, którzy dla dobra Trzeciej Rzeczypospolitej tę Konstytucję będą stosowali,
wzywamy, aby czynili to, dbając o zachowanie przyrodzonej
godności człowieka, jego prawa do wolności i obowiązku solidarności z innymi,
a poszanowanie tych zasad mieli za niewzruszoną podstawę
Rzeczypospolitej Polskiej.

Zasady ustroju RP

Republikańska forma rządów

Konstytucja RP: art. 1

Republikański charakter polskiego ustroju został określony zarówno w nazwie państwa („Rzeczpospolita"), jak i w art. 1 *Konstytucji RP*, zgodnie z którym państwo jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli. W ramach demokratycznej formy rządów objawia się to przede wszystkim w dokonywanym przez obywateli wyborze przedstawicieli do organów władzy (Prezydent RP, Sejm RP, Senat RP). Sami reprezentanci społeczeństwa w organach władzy pełnią swoje funkcje przez określony czas – wyklucza to możliwość dożywotniego jej sprawowania oraz dziedziczenia.

Demokratyczne państwo prawa

Konstytucja RP: art. 2, 7

Konstytucja określa podstawowe zasady ustroju RP: reguły demokratycznego państwa prawa i sprawiedliwości społecznej (art. 2 *Konstytucji RP*). W **demokratycznym systemie** rządów:

- stanowienie prawa należy do parlamentu pochodzącego z wyborów,
- zagwarantowany jest pluralizm polityczny,
- zapewniona jest swoboda organizowania się obywateli.

Wszystkie te rozwiązania zostały zastosowane w Polsce. **Państwo prawa** uznaje wolność obywateli za zasadę naczelną oraz wyklucza wszelką dowolność i arbitralność w postępowaniu władz. Z jednej strony zasada ta zobowiązuje organy państwa do działania na podstawie i w granicach prawa (art. 7 *Konstytucji RP*) oraz do zagwarantowania praworządności przez:

- podział władzy,
- zapewnienie niezależności sądownictwa,
- sądową kontrolę administracji,
- ograniczenie ingerencji państwa w sferę praw jednostki jedynie do przypadków wymienionych w odpowiednich ustawach.

Z drugiej strony zasada państwa prawa oznacza, że zagwarantowane są podstawowe prawa podmiotowe obywateli – obejmuje bowiem szczegółowe reguły dotyczące pewności prawa i ochrony praw słusznie nabytych oraz zasadę głoszącą, że prawo nie działa wstecz.

Czy wiesz, że…

Charakteryzowana tutaj zasada została zaczerpnięta z niemieckiej tradycji konstytucyjnej. Współcześnie jest realizowana głównie w ramach demokratycznego państwa prawnego. Rozpowszechniony jest pogląd, że państwo prawne jest tożsame z państwem demokratycznym, oba bowiem funkcjonują według takich fundamentalnych reguł, jak suwerenność narodu, wolność i równość wobec prawa, konstytucjonalizm i legalizm, podział władz, prawo do sądów, działalność samorządu zaspokajającego potrzeby zbiorowe obywateli.

Podstawowym celem tak rozumianego demokratycznego państwa prawnego jest **sprawiedliwość społeczna**. Dla jej realizacji organy władzy mają obowiązek tworzenia prawa sprawiedliwego dla wszystkich obywateli oraz uchylania prawa niesprawiedliwie dyskryminującego jednostki lub grupy społeczne. Zasada sprawiedliwości społecznej najczęściej jest przywoływana w kontekście praw socjalnych i wyznacza kierunek stanowienia norm kształtujących relacje gospodarcze i społeczne. W państwie urzeczywistniającym tę ideę rządzący powinni dążyć do zagwarantowania obywatelom pewnego minimum socjalnego oraz zapewnienia im równych szans życiowych.

Zasada sprawiedliwości społecznej w założeniu ma prowadzić do osiągnięcia sprawiedliwej równowagi między interesami jednostki a interesem całego społeczeństwa (ogółu), czyli dobrem wspólnym.

Pluralizm polityczny i społeczny

Konstytucja RP: art. 11–12

W ustawie zasadniczej zagwarantowano swobodę tworzenia i działania zarówno partii politycznych (art. 11 *Konstytucji RP*), jak i innych dobrowolnych organizacji, w których mogą zrzeszać się obywatele, m.in. związków zawodowych, stowarzyszeń i fundacji (art. 12 *Konstytucji RP*).

Zasady ustroju RP

Suwerenność narodu i przedstawicielstwo

Konstytucja RP: art. 4

Źródłem wszelkiej władzy w Polsce, czyli suwerenem, jest naród rozumiany jako ogół obywateli – wyraźnie stwierdzono to w preambule ustawy zasadniczej. *Konstytucja RP* przewiduje dwa sposoby sprawowania władzy przez naród – przez przedstawicieli lub bezpośrednio. Rządzenie za pośrednictwem wybranych reprezentantów – posłów i senatorów oraz Prezydenta RP – jest rozwiązaniem podstawowym. Formy bezpośredniego sprawowania władzy są wykorzystywane zdecydowanie rzadziej – należą do nich referendum oraz obywatelska inicjatywa ustawodawcza.

Podział i równowaga władz

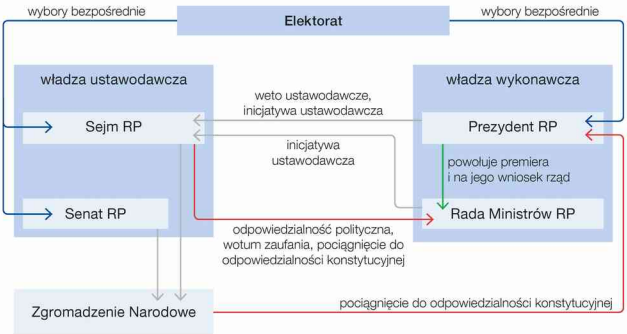
Konstytucja RP: art. 10

Władza w Polsce jest podzielona na trzy niezależne części. Władzę ustawodawczą (legislatywę) sprawują dwie izby parlamentu, władzę wykonawczą (egzekutywę) – rząd i głowa państwa, a władzę sądowniczą (judykatywę) – sądy i trybunały. Każda z władz jest wyodrębniona organizacyjnie spośród pozostałych i oddzielona od nich funkcjonalnie, a także posiada właściwe tylko sobie kompetencje. Podział ten wymaga, aby między organami ustawodawczymi, wykonawczymi i sądowniczymi działały mechanizmy wzajemnej kontroli i hamowania, które uniemożliwiałyby nadużycia i zapewniały równowagę między oddzielonymi od siebie władzami (→ zob. schemat poniżej).

Polskie rozwiązania ustrojowe nie przewidują bezwzględnego zakazu sprawowania przez jedną osobę urzędów zaliczanych do legislatywy i egzekutywy – poseł (władza ustawodawcza) może jednocześnie wchodzić w skład rządu (władza wykonawcza).

System polityczny w Polsce

Funkcjonujący w Polsce system polityczny ma generalnie charakter parlamentarno-gabinetowy, choć pod pewnymi względami odbiega od tego modelu. Odstępstwa te dotyczą zwłaszcza silniejszej pozycji Prezydenta RP, który jest wybierany w powszechnym głosowaniu i posiada dodatkowe kompetencje.



Zasady ustroju RP

Jednolitość państwa

Konstytucja RP: art. 3

Zgodnie z zapisami *Konstytucji RP* w Polsce funkcjonuje unitarny system terytorialno-prawny, zgodnie z którym na całym terytorium państwa obowiązują:

- jednolita organizacja władzy,
- jednolity system prawny.

Konstytucjonalizm

Konstytucja RP: art. 8

Konstytucja RP jest najwyższym i najważniejszym źródłem prawa w Polsce, a jej przepisy stosuje się bezpośrednio, jeśli tylko same normy konstytucyjne nie wskazują inaczej. Regułę tę określa się również jako **zasadę prymatu konstytucji**.

Decentralizacja władzy publicznej i samorządność

Konstytucja RP: art. 15–17

Ustrój terytorialno-prawny Polski został jednoznacznie określony jako jednolity, ale ustawa zasadnicza zakłada decentralizację władzy dzięki funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego. Jednostkom tym powierzono wykonywanie części zadań publicznych. Taki podział władzy ma uwzględniać cele, potrzeby i więzi społeczne, gospodarcze oraz kulturowe istotne dla mieszkańców poszczególnych regionów.

Władze państwowe są zobowiązane do przekazywania jednostkom samorządu terytorialnego części swoich zadań, a także do zagwarantowania społecznościom w gminach, powiatach i województwach prawa do samodzielnego podejmowania decyzji w sprawach lokalnych, których zakres ustalają odrębne ustawy. Zapisy *Konstytucji RP* zapewniają również obywatelom możliwość tworzenia innych samorządów, przede wszystkim samorządów zawodowych, reprezentujących osoby wykonujące zawody zaufania publicznego, np. lekarzy i prawników.

Społeczna gospodarka rynkowa

Konstytucja RP: art. 20

Zgodnie z *Konstytucją RP* społeczna gospodarka rynkowa jest podstawową formą organizacji życia gospodarczego w Polsce. Państwo ma dbać o stabilność systemu finansowego, przeciwdziałać praktykom monopolistycznym, dbać o środowisko naturalne oraz tworzyć dogodne warunki prawne dla rozwoju wolnej konkurencji i przedsiębiorczości.

Zgodnie z konstytucyjną definicją społecznej gospodarki rynkowej opiera się ona na trzech filarach:

- wolności działalności gospodarczej,
- własności prywatnej,
- solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych, m.in. organów władzy państwowej, związków zawodowych i organizacji pracodawców.

Prawa i wolności jednostki

Konstytucja RP: art. 5

Obywatelom RP przysługują określone prawa i wolności – zostały one wymienione szczegółowo zarówno w rozdziale II *Konstytucji RP*, jak i w innych aktach prawnych obowiązujących w Polsce. Wieloma prawami i wolnościami wynikającymi z katalogu praw człowieka objęte są również osoby, które przebywają na terytorium Polski, ale nie legitymują się polskim obywatelstwem (→ zob. tabelę na s. 71).

Czy wiesz, że…

W *Konstytucji RP* położono szczególny nacisk na prawa i wolności jednostki oraz ich ochronę. Świadczy o tym fakt, że w ustawie zasadniczej znalazł się bardzo rozbudowany katalog tych praw – znacznie obszerniejszy niż w większości konstytucji państw europejskich – i że umieszczono go w rozdziale II, zaraz po przepisach dotyczących zasad ustrojowych państwa.

Zasady ustroju RP

Prawa i wolności jednostki w *Konstytucji RP* (art. 38–76)

Zasady ogólne:
równość wobec prawa; zakaz dyskryminacji; równe prawa kobiet i mężczyzn; ochrona mniejszości narodowych i etnicznych

Prawa i wolności osobiste

- prawo do ochrony życia
- wolność od poddawania eksperymentom medycznym bez zgody danej osoby
- wolność od tortur, okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania oraz od kar cielesnych
- prawo do nietykalności i wolności osobistej
- prawo do sprawiedliwego i jawnego procesu, prawo danej osoby do rozpatrzenia jej sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny i niezawisły sąd
- prawo do prywatności i ochrony czci oraz dobrego imienia
- prawo rodziców do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami
- wolność komunikowania się i nienaruszalność tajemnicy komunikowania się
- nienaruszalność mieszkania
- prawo do ochrony danych osobowych, wolność obywateli od zbierania, gromadzenia i udostępniania informacji na ich temat (poza danymi niezbędnymi w demokratycznym państwie prawnym)*
- wolność poruszania się po terytorium RP, wyboru miejsca pobytu i zamieszkania, swoboda opuszczenia terytorium RP i prawo powrotu do kraju*
- wolność sumienia i religii
- wolność wyrażania poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji
- wolność obywateli RP od ekstradycji (z wyjątkiem przypadków określonych w art. 55 ust. 2 i 3 *Konstytucji RP**)
- wolność od ekstradycji osób podejrzanych o popełnienie przestępstwa z przyczyn politycznych bez użycia przemocy

Prawa i wolności polityczne

- wolność pokojowych zgromadzeń, wolność zrzeszania się
- dostęp do służby publicznej*
- prawo do informacji publicznej*, prawo do składania petycji, wniosków i skarg
- prawo do udziału w referendum, czynne i bierne prawo wyborcze w wyborach parlamentarnych, prezydenckich i do organów samorządu terytorialnego*

Prawa i wolności ekonomiczne, socjalne i kulturalne

- prawo do własności i inne prawa majątkowe oraz prawo do dziedziczenia
- wolność wyboru zawodu i miejsca pracy, prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, prawo do zabezpieczenia społecznego*
- prawo do ochrony zdrowia, równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych*, prawo osób niepełnosprawnych do pomocy władz publicznych
- prawo do nauki, równy dostęp do wykształcenia*
- prawo rodziny do szczególnej ochrony, prawo matki do szczególnej pomocy władz publicznych
- prawo dziecka do ochrony oraz do opieki i pomocy władz publicznych
- wolność twórczości artystycznej, badań naukowych, nauczania i korzystania z dóbr kultury, prawo do zakładania szkół wszystkich szczebli*
- prawo do ochrony środowiska i podejmowania działań w tym kierunku, prawo do informacji o stanie środowiska
- prawo lokatorów do ochrony ich praw
- ochrona praw konsumentów i użytkowników

* konstytucyjne prawa przynależne tylko obywatelom RP

Czym są stany nadzwyczajne?

Konstytucja RP: art. 228–234

Stanom nadzwyczajnym – czyli **stanowi wojennemu**, **stanowi wyjątkowemu** i **stanowi klęski żywiołowej** – poświęcono cały rozdział ustawy zasadniczej. Reguluje on zasady ich wprowadzania (→ zob. tabelę na s. 73).

Stan nadzwyczajny to sytuacja szczególnego zagrożenia państwa, w której zwykłe środki są niewystarczające do zapewnienia jego bezpieczeństwa i normalnego funkcjonowania, przez co konieczne staje się odstąpienie od konstytucyjnych zasad sprawowania rządów. Można go wprowadzić wyłącznie na podstawie ustawy poświęconej jednemu z trzech rodzajów stanów nadzwyczajnych i wyłącznie w drodze rozporządzenia podanego do publicznej wiadomości.

W wyniku ogłoszenia stanu nadzwyczajnego następuje:

- zwiększenie uprawnień organów władzy wykonawczej,
- ograniczenie praw i wolności jednostki,
- poszerzenie zakresu obowiązków obywateli względem państwa.

Wszystkie te zmiany mogą zostać wprowadzone wyłącznie na czas trwania stanu nadzwyczajnego – ich zakres musi zostać określony w osobnej ustawie, właściwej dla konkretnego przypadku. Jeśli w wyniku obowiązywania tych specjalnych regulacji obywatel poniesie szkodę majątkową, może ubiegać się o rekompensatę.

W czasie stanu nadzwyczajnego organy władzy powinny kierować się dwiema zasadami:

- proporcjonalności – ich decyzje muszą być adekwatne do stopnia zagrożenia;
- celowości – ich działania powinny zmierzać do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa.

W okresie obowiązywania stanu nadzwyczajnego zakazane jest zmienianie:

- *Konstytucji RP*,
- *Kodeksu wyborczego*,
- ustaw o stanach nadzwyczajnych.

Ponadto w trakcie trwania tego stanu oraz w ciągu 90 dni po jego zakończeniu nie można:

- skrócić kadencji Sejmu RP,
- przeprowadzić referendum ogólnokrajowego,
- zorganizować wyborów do Sejmu RP, Senatu RP, organów samorządu terytorialnego oraz na Prezydenta RP.

Jeśli w tak określonym czasie upłynęłaby kadencja któregoś z wybieralnych organów władzy wykonawczej i ustawodawczej, musiałaby ona zostać odpowiednio wydłużona. Wybory do organów samorządu terytorialnego można przeprowadzić tylko na tych obszarach państwa, gdzie nie wprowadzono stanu nadzwyczajnego.

Których praw nie można ograniczyć w trakcie stanu nadzwyczajnego?

Konstytucja RP: art. 233

W ustawie zasadniczej wskazano, jakie ograniczenia wolności i praw jednostki nie są dopuszczalne w żadnej sytuacji. W czasie stanu wojennego i stanu wyjątkowego nie mogą one dotyczyć godności człowieka, obywatelstwa, prawnej ochrony życia, praw do humanitarnego traktowania, ponoszenia odpowiedzialności karnej, prawa do sądu, ochrony prywatności, wolności sumienia i religii, prawa petycji oraz praw rodziny i dziecka. W tym samym artykule *Konstytucji RP* bezwzględnie zakazano zawężania zakresu wolności i praw jednostki z powodu rasy, płci, języka, wyznania (lub jego braku), pochodzenia społecznego, urodzenia oraz majątku.

W sytuacji klęski żywiołowej ustawa zasadnicza dopuszcza jedynie ustawowe ograniczenia wolności działalności gospodarczej, wolności osobistej, nienaruszalności mieszkania, wolności poruszania się i pobytu na terytorium Polski, a także prawa do strajku, prawa własności oraz wolności i praw pracowniczych.

Czy wiesz, że…

W III RP stan nadzwyczajny po raz pierwszy wprowadzono 2 września 2021 r. Stanem wyjątkowym objęto wówczas tylko pas polskiego terytorium ciągnący się wzdłuż granicy z Białorusią. Zagrożenie bezpieczeństwa było spowodowane kryzysem migracyjnym i ćwiczeniami wojsk rosyjsko-białoruskich, które odbywały się przy polskiej granicy.

Stany nadzwyczajne w Polsce

Stan wojenny	Stan wojenny w Polsce wprowadza się na mocy rozporządzenia Prezydenta RP wydanego na wniosek rządu w razie: • zewnętrznego zagrożenia państwa, • zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, • sytuacji, gdy państwo polskie musi wypełnić wynikające z umowy międzynarodowej zobowiązania sojusznicze dotyczące wspólnej obrony przeciwko agresji. W zależności od skali zagrożenia stan wojenny można wprowadzić na terytorium całego państwa lub na określonej jego części. Rozporządzenie Prezydenta RP o wprowadzeniu stanu wojennego musi trafić pod obrady Sejmu RP w ciągu 48 godzin od momentu jego podpisania. Posłowie powinni niezwłocznie je rozpatrzyć, po czym albo je przyjąć, albo uchylić bezwzględną większością głosów. Jeżeli Sejm RP nie jest w stanie zebrać się na posiedzenie, to głowa państwa może – na wniosek premiera – wydawać rozporządzenia z mocą ustawy. Powinien je zatwierdzić Sejm RP bezpośrednio po ustąpieniu przeszkód uniemożliwiających jego obrady. **Podstawa prawna:** *Ustawa o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej.*
Stan wyjątkowy	Stan wyjątkowy w Polsce wprowadza Prezydent RP w rozporządzeniu wydanym na wniosek rządu w razie: • ryzyka obalenia konstytucyjnego ustroju państwa, • zagrożenia bezpieczeństwa obywateli, • niebezpieczeństwa zagrażającego porządkowi publicznemu. Czas trwania stanu wyjątkowego musi zostać ściśle określony i nie może być dłuższy niż 90 dni. Jego przedłużenie może nastąpić tylko raz, za zgodą Sejmu RP i na maksymalnie 60 dni. W zależności od skali zagrożenia stan wyjątkowy może zostać wprowadzony na terenie całego państwa lub tylko w jego określonej części. Rozporządzenie Prezydenta RP o wprowadzeniu stanu wyjątkowego musi zostać przedstawione Sejmowi RP w ciągu 48 godzin od momentu jego podpisania. Posłowie powinni wówczas niezwłocznie je rozpatrzyć, po czym albo zatwierdzić, albo uchylić bezwzględną większością głosów. **Podstawa prawna:** *Ustawa o stanie wyjątkowym.*
Stan klęski żywiołowej	Stan klęski żywiołowej może w Polsce wprowadzić – przez wydanie odpowiedniego rozporządzenia – Rada Ministrów, aby: • zapobiec skutkom katastrofy naturalnej, • maksymalnie ograniczyć skutki awarii technicznych o dużej skali, • usunąć skutki katastrofy naturalnej lub awarii technicznych. Czas trwania stanu klęski żywiołowej musi zostać ściśle określony i nie może być dłuższy niż 30 dni. Zależnie od okoliczności okres ten można przedłużyć, choć dopiero po uzyskaniu zgody Sejmu RP. **Podstawa prawna:** *Ustawa o stanie klęski żywiołowej* (→ zob. przykład poniżej).

Przykład

Czym są katastrofa naturalna i awaria techniczna w świetle ustawy?

„Art. 3. 1. Ilekroć w ustawie jest mowa o: [...]

2) katastrofie naturalnej – rozumie się przez to zdarzenie związane z działaniem sił natury, w szczególności wyładowania atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne, silne wiatry, intensywne opady atmosferyczne, długotrwałe występowanie ekstremalnych temperatur, osuwiska ziemi, pożary, susze, powodzie, zjawiska lodowe na [...] zbiornikach wodnych, masowe występowanie szkodników, chorób roślin lub zwierząt albo chorób zakaźnych ludzi albo też działanie innego żywiołu,

3) awarii technicznej – rozumie się przez to gwałtowne, nieprzewidziane uszkodzenie lub zniszczenie obiektu budowlanego, urządzenia technicznego lub systemu urządzeń technicznych powodujące przerwę w ich używaniu lub utratę ich właściwości.

2. Katastrofą naturalną lub awarią techniczną może być również zdarzenie wywołane działaniem terrorystycznym".

Źródło: Dz.U. z 2002 r. Nr 62, poz. 558.

Ćwiczenia

WYKONAJ W ZESZYCIE

1 Przeczytaj tekst źródłowy i wykonaj polecenia.

Praca z tekstem źródłowym

> Charakteryzując *Konstytucję RP*, nie można nie podkreślić, że jest to akt prawny stanowiący rezultat kompromisu politycznego. [...] Żadna zatem z opcji politycznych nie może [...] przypisywać sobie autorstwa *Konstytucji RP*. Wprost przeciwnie, obowiązująca ustawa zasadnicza została przyjęta dzięki zawarciu w Komisji Konstytucyjnej koalicji konstytucyjnej czterech partii reprezentowanych w parlamencie wybranym w 1993 r., tj.: SLD, PSL, UW i UP.
>
> Będąc dziełem kompromisu, *Konstytucja RP* odwołuje się do różnych systemów wartości. W jej treści dostrzega się rozwiązania prawne nawiązujące do liberalno-demokratycznego systemu wartości (pluralizm polityczny, gospodarka rynkowa, zasada państwa prawa i in.), ale także do wartości uznawanych przez socjaldemokrację (urzeczywistnianie zasady sprawiedliwości społecznej, prawa socjalne, gwarancje bezpieczeństwa socjalnego obywateli, ochrona pracy) oraz właściwych kompetencjom chrześcijańskiej demokracji (zasada solidaryzmu, ochrona rodziny, przyrodzone i niezbywalne prawa człowieka i jego godność).
>
> Źródło: W. Skrzydło, *Ustrój polityczny RP w świetle konstytucji z 1997 r.*

a) Wyjaśnij, na czym polegał kompromis polityczny, o którym mowa w tekście.

b) Podaj pełne nazwy partii, które w 1993 r. utworzyły koalicję konstytucyjną.

c) Podaj nazwy ideologii, które miały wpływ na ukształtowanie się systemu wartości wynikającego z *Konstytucji RP*.

2 Przedstaw cechy *Konstytucji RP*, które wyróżniają ją spośród innych źródeł prawa stanowionego.

3 Odszukaj w *Konstytucji RP* przepisy, które ograniczają realizację zasady pluralizmu politycznego. Rozważ, czy przewidziane w nich ograniczenia są konieczne w demokratycznym państwie.

Konstytucja RP

4 Obecnie obowiązująca *Konstytucja RP* była dwukrotnie nowelizowana. Pierwsza ze zmian, wprowadzona w 2006 r., umożliwiła ekstradycję obywatela polskiego. Na podstawie informacji znalezionych w internecie przygotuj kilkuzdaniową notatkę, w której wyjaśnisz, dlaczego dokonano tej nowelizacji.

5 Podzielcie się na 2- lub 3-osobowe grupy. Zadaniem każdego zespołu jest przedstawienie jednej z zasad ustroju Rzeczypospolitej Polskiej zawartych w *Konstytucji RP*.

a) Omówcie treść wybranej zasady.

b) Wskażcie, w jaki sposób realizuje się ją w życiu codziennym.

c) Wymieńcie dwie lub trzy sytuacje, w których może dojść do złamania omawianej przez Was reguły.

d) Ustalcie, czy realizacja zasady wpływa bezpośrednio na codzienne życie obywateli.

6 Rozstrzygnij, które z podanych stwierdzeń są prawdziwe, a które – fałszywe.

A Stan wojenny może zostać wprowadzony w sytuacji, w której terytorium państwa nie jest zagrożone, ale obowiązek podjęcia działań zbrojnych w ramach wspólnej obrony przeciwko agresji wynika z umowy międzynarodowej zawartej przez Polskę.

B Jeżeli podczas stanu wojennego głowa państwa umrze, można przeprowadzić wybory nowego Prezydenta RP.

C Prezydent RP może ogłosić stan nadzwyczajny z własnej inicjatywy, bez wcześniejszego wniosku Rady Ministrów.

D Czas trwania stanu klęski żywiołowej można przedłużyć po uzyskaniu zgody Sejmu RP.

★ **7** Na podstawie informacji ze źródeł internetowych wytłumacz różnicę w znaczeniu pojęć „stan wojny" i „stan wojenny". Następnie odszukaj w *Konstytucji RP* artykuł określający, kto i w jakich okolicznościach może w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej podjąć decyzję o stanie wojny.

Konstytucja RP

8 Rozważ, dlaczego stan wyjątkowy i stan klęski żywiołowej można wprowadzić wyłącznie na określony czas, nie ma natomiast takiego wymogu w przypadku stanu wojennego.

★ **9** Zapoznaj się z rysunkiem satyrycznym i wykonaj polecenia.

Praca z ilustracją



a) Wytłumacz, z czego wynika komizm sytuacji przedstawionej na ilustracji. Odwołaj się do widocznych na niej elementów.

b) Wyjaśnij, co jest – Twoim zdaniem – przyczyną problemu ukazanego na rysunku.

c) Rozważ, czy zdanie wypowiedziane przez postać jest prawdziwe.

d) Podaj przykład wydarzenia z ostatnich lat, które wydaje Ci się podobne do sytuacji przedstawionej na rysunku. Uzasadnij swoją odpowiedź.

! **10** Zapoznaj się z art. 18 *Konstytucji RP*. Podaj, jakie zasady dotyczące małżeństw i rodziny zostały w nim zawarte.

Konstytucja RP

2 Procedury demokratyczne w Polsce

wybory | zasady wyborcze | próg wyborczy | referendum | inicjatywa ludowa | partycypacja | konsultacje | informowanie

Demokracja gwarantuje społeczeństwu udział w kształtowaniu polityki władz danego państwa. Obywatele mogą wpływać na decyzje rządzących na kilka sposobów – zarówno bezpośrednich, jak i pośrednich. Sposoby te nazywamy procedurami demokratycznymi. Jakie instrumenty umożliwiają obywatelom wpływanie na politykę? Jakie demokratyczne procedury funkcjonują w Polsce?

Po co przeprowadza się wybory?

W każdym państwie demokratycznym wybory są ważnym elementem życia publicznego, umożliwiają bowiem wyłonienie przedstawicieli sprawujących władzę w imieniu suwerena, czyli narodu. Przez udział w głosowaniach wyborcy zyskują wpływ na skład, sposób funkcjonowania oraz kierunki działalności organów państwowych.

Współcześnie powszechne głosowanie jest podstawową metodą powoływania parlamentu, organów samorządowych i niektórych innych organów państwowych, np. prezydenta. Wynik wyborów powinien w jak największym stopniu odzwierciedlać wolę narodu. Natomiast prawo wyborcze – określające organizację i przebieg głosowania – powinno być tak skonstruowane, by możliwe było wyłonienie stabilnej i skutecznej władzy. Demokratyczne wybory spełniają kilka funkcji:

- **kreacyjną** – kształtują skład wybieralnych organów i elit politycznych w taki sposób, aby odzwierciedlał wolę i preferencje polityczne elektoratu;
- **integracyjną** – skupiają wyborców wokół wartości społecznych promowanych przez poszczególne partie oraz wokół określonych celów i programów politycznych;
- **legitymującą** – dają organom państwowym prawne upoważnienie do sprawowania władzy w imieniu i w interesie wyborców;
- **programową** – w trakcie wyborów obywatele decydują, jaki program polityczny chcą realizować;
- **kontrolną** – są formą rozliczenia osób i partii, które sprawowały władzę w kończącej się kadencji; wyborcy oceniają np., czy politycy spełnili swoje obietnice wyborcze.

Zasady wyborów w Polsce

Zasady i tryb zgłaszania kandydatów oraz przeprowadzania wyborów, a także warunki ważności wyników głosowania określa w Polsce ***Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy.*** Reguluje ona organizację i przebieg wyborów:

- do Parlamentu Europejskiego,
- do Sejmu RP,
- do Senatu RP,
- na Prezydenta RP,
- do rad gmin, rad powiatów (oraz miast na prawach powiatu) i sejmików województw,
- na wójtów, burmistrzów i prezydentów miast.

System wyborczy obowiązujący w każdej z tych elekcji określamy jako **ordynację wyborczą**, natomiast podstawowe zasady przeprowadzania wyborów – jako **przymiotniki wyborcze**.

Wybory w Polsce mają charakter **czterolub pięcioprzymiotnikowy**. Zawsze obowiązują w nich zasady:

1) bezpośredniości,
2) równości,
3) powszechności,
4) tajności głosowania.

Część z tych elekcji jest również proporcjonalna (→zobacz tabelę na s. 77).

Głosowania czteroprzymiotnikowe i pięcioprzymiotnikowe w Polsce

Głosowanie czteroprzymiotnikowe

Przeprowadza się je w wyborach: do Senatu RP*, na Prezydenta RP, do rad gmin w gminach liczących do 20 tys. mieszkańców, na wójtów, burmistrzów i prezydentów miast.

Czteroprzymiotnikowa specyfika tych głosowań wynika stąd, że senatorów i radnych w małych gminach wyłania się w okręgach jednomandatowych, a urząd Prezydenta RP oraz urzędy wójtów, burmistrzów i prezydentów miast są jednoosobowe, przez co siłą rzeczy w wyniku elekcji może zostać przyznany tylko jeden mandat. Wymienione wybory różnią się między sobą ordynacją.

- Senatorów i radnych w małych gminach wybiera się względną większością głosów – mandat zdobywa osoba, która uzyskała najlepszy wynik w danym okręgu wyborczym.
- Prezydent RP oraz wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast muszą uzyskać bezwzględną większość, czyli poparcie ponad połowy obywateli, którzy oddali ważny głos. Dlatego w wyborach na te stanowiska może być konieczna druga tura głosowania, w której jeden z dwóch kandydatów z najwyższym poparciem zdobędzie wymagany odsetek głosów.

Głosowanie pięcioprzymiotnikowe

Przeprowadza się je, aby wyłonić reprezentantów społeczeństwa w Parlamencie Europejskim, Sejmie RP, radach gmin zamieszkanych przez więcej niż 20 tys. osób, a także w radach powiatów oraz miast na prawach powiatu i sejmikach województw.

Wybory do tych organów są proporcjonalne, ponieważ europosłowie, posłowie oraz radni gminni, powiatowi i wojewódzcy wybierani są w okręgach wielomandatowych. Zgodnie z przyjętą w Polsce ordynacją w głosowaniach tego typu stosuje się próg wyborczy (→ zob. więcej na s. 80).

* W wyborach do Senatu RP obowiązuje tylko zasada równości formalnej, oznaczająca, że każdy wyborca uczestniczy w wyborach na takich samych zasadach jak inni uprawnieni do głosowania. Nie ma tu jednak zastosowania zasada równości materialnej, która mówi, że głos każdego wyborcy ma równą wartość. Wynika to z faktu, że liczba mandatów do obsadzenia jest różna w poszczególnych okręgach (od 2 do 4 senatorów). Dlatego też art. 97 *Konstytucji RP* określa wybory do Senatu RP jako trzyprzymiotnikowe. Są one bezpośrednie i powszechne oraz odbywają się w głosowaniu tajnym.

Zasada powszechności

Zasada ta oznacza, że prawo do głosowania przysługuje każdej osobie, która zgodnie z wymogami prawa jest uznawana za dojrzałą i zdolną do podejmowania świadomych decyzji.

W Polsce prawo do wybierania – czyli tzw. **czynne prawo wyborcze** – posiadają obywatele polscy, którzy najpóźniej w dniu głosowania ukończyli 18 lat. W określonych przypadkach przysługuje ono także obywatelom Unii Europejskiej, którzy stale zamieszkują: na terenie Polski – w wyborach do Parlamentu Europejskiego, na terenie danej gminy – w wyborach do rady gminy. W głosowaniu nie mogą natomiast wziąć udziału obywatele prawomocnie ubezwłasnowolnieni przez sąd ani osoby pozbawione praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądu albo praw wyborczych prawomocnym orzeczeniem Trybunału Stanu.

Prawo wybieralności – czyli tzw. **bierne prawo wyborcze** – mają obywatele polscy, którzy najpóźniej w dniu wyborów ukończyli: 18 lat – w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, 21 lat – w wyborach do Sejmu RP i Parlamentu Europejskiego, 25 lat – w wyborach na wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, 30 lat – w wyborach do Senatu RP, 35 lat – w wyborach na Prezydenta RP. Kandydaci do Parlamentu Europejskiego muszą mieszkać w Polsce lub na terytorium innego państwa członkowskiego UE od co najmniej 5 lat. Osoby ubiegające się o urząd wójta, burmistrza lub prezydenta miasta nie muszą stale zamieszkiwać na obszarze gminy, w której kandydują.

Biernego prawa wyborczego pozbawione są m.in. osoby skazane prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe, a także obywatele, których sąd pozbawił praw publicznych w prawomocnym orzeczeniu.

Przykład

Gwarancje zasady powszechności głosowania

W *Kodeksie wyborczym* przewidziano szereg rozwiązań, które mają zapewnić wszystkim uprawnionym obywatelom możliwość oddania głosu. Do gwarancji takich należą przepisy m.in.:

- nakazujące tworzyć nieduże obwody wyborcze, obejmujące od 200 do 4 tys. mieszkańców;
- nakładające na państwo obowiązek tworzenia obwodów wyborczych dla obywateli polskich przebywających za granicą, na statkach morskich, w szpitalach i w zakładach karnych;
- ustalające reguły, według których należy tworzyć, prowadzić i uaktualniać rejestr osób uprawnionych do udziału w danych wyborach;
- określające zasady, na których można dopisać się do spisu wyborców;
- przyznające obywatelom możliwość uzyskania zaświadczenia o prawie do głosowania w miejscu pobytu;
- dopuszczające alternatywne metody głosowania w określonych sytuacjach (np. głosowanie przez pełnomocnika, głosowanie korespondencyjne w kraju lub za granicą).

Zasada bezpośredniości

Reguła ta oznacza, że akt wyborczy jest jednostopniowy, czyli że wyborcy głosują bezpośrednio na konkretnych kandydatów bez udziału pośredników (np. elektorów, jak w USA). Zasada bezpośredniości nie zawsze wymaga głosowania osobistego, gdyż w rozdziale 7 obowiązującego *Kodeksu wyborczego* wyborcom o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności przyznano prawo do głosowania przez wyznaczonego pełnomocnika (→zob. przykład poniżej). Dopuszczalne są także inne metody głosowania poza lokalem wyborczym, np. głosowanie korespondencyjne.

Zasada równości

Każdy wyborca dysponuje jednym głosem (**zasada równości w znaczeniu formalnym**) i każdy głos ma taką samą wartość (**zasada równości w znaczeniu materialnym**).

Aby zapewnić przestrzeganie tej zasady w sensie materialnym, w art. 202 *Kodeksu wyborczego* wprowadzono nakaz tworzenia okręgów wyborczych, w których mieszka porównywalna liczba obywateli uprawnionych do głosowania. Liczbę posłów wybieranych w okręgach oraz podział województw na okręgi ustala się z użyciem tzw. **jednolitej normy przedstawicielstwa**. To wartość obliczana przez podzielenie liczby mieszkańców

Przykład

***Kodeks wyborczy* [fragmenty]**

„Art. 54. § 1. Wyborca niepełnosprawny o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych może udzielić pełnomocnictwa do głosowania w jego imieniu w wyborach, zwanego dalej «pełnomocnictwem do głosowania». […]

§ 3. Przepis § 1 stosuje się również do wyborcy, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 60 lat. […]

Art. 56. § 2. Akt pełnomocnictwa do głosowania sporządza się na wniosek wyborcy wniesiony do wójta gminy, w której wyborca jest ujęty w obwodzie głosowania właściwym dla adresu zameldowania na pobyt stały lub adresu stałego zamieszkania, najpóźniej w 9 dniu przed dniem wyborów. We wniosku zamieszcza się nazwisko i imię (imiona), numer ewidencyjny PESEL oraz adres zamieszkania zarówno wyborcy, jak i osoby, której ma być udzielone pełnomocnictwo do głosowania, oraz oznaczenie wyborów, których dotyczy pełnomocnictwo do głosowania".

Źródło: Dz.U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112.

kraju przez ogólną liczbę posłów zasiadających w Sejmie RP, czyli przez 460. Inaczej mówiąc, jednolita norma przedstawicielstwa to liczba mieszkańców kraju przypadająca na jeden mandat poselski.

By zagwarantować, że każdy głosujący będzie mógł w wyborach oddać dokładnie jeden głos, w art. 18 § 3 i art. 26 § 2 *Kodeksu wyborczego* podkreślono, że dany obywatel może zostać ujęty tylko w jednym rejestrze wyborców i w jednym spisie wyborców. **Rejestr wyborców** to lista stałych mieszkańców gminy, którym przysługuje prawo wybierania. Służy on do sporządzania **spisu wyborców** – listy osób uprawnionych do głosowania w konkretnych wyborach w danej obwodowej komisji wyborczej. Na tej drugiej liście mogą się również znaleźć osoby przyjezdne – po złożeniu wniosku o dopisanie do spisu.

Zasada tajności głosowania

Reguła ta wymaga, aby obywatelom zapewniono warunki pozwalające anonimowo oddać głos, w tym by przygotowano:

- nieoznakowane karty do głosowania,
- wystarczającą liczbę lokali wyborczych, a w nich odpowiednią liczbę łatwo dostępnych, odosobnionych miejsc umożliwiających swobodne zapoznanie się z kartą i wypełnienie jej w sposób niewidoczny dla innych osób. Wymóg ten został wprost określony w art. 52 § 2 i § 2a *Kodeksu wyborczego*.

Zasada proporcjonalności wyborów

Reguła ta obowiązuje w wyborach do Parlamentu Europejskiego, Sejmu RP, rad gmin (zamieszkanych przez więcej niż 20 tys. osób), rad powiatów i miast na prawach powiatu oraz sejmików województw. Okręgi w wymienionych wyborach są wielomandatowe, a mandaty dzieli się w nich proporcjonalnie do liczby głosów otrzymanych przez komitety wyborcze. Wyborca głosuje na listę konkretnego komitetu przez postawienie znaku „X" przy nazwisku jednego z kandydatów. Liczbę głosów uzyskanych przez wszystkich kandydatów z danego komitetu wyborczego przelicza się na mandaty według różnych metod. W Polsce w wyborach do Sejmu RP stosowana jest metoda d'Hondta (→ zob. przykład poniżej).

Przykład

Metoda d'Hondta [czyt.: donta]

To jedna z trzech metod przeliczania liczby głosów na liczbę mandatów w wyborach proporcjonalnych, obok metod Sainte-Laguë [czyt.: sante lagi] i Hare'a-Niemeyera [czyt.: hera nimajera]. Polega ona na tym, że:

- liczbę głosów zdobytych przez poszczególne komitety wyborcze (które przekroczyły próg wyborczy) dzieli się przez kolejne liczby naturalne (1, 2, 3 itd.);
- spośród obliczonych w ten sposób ilorazów wybiera się tyle największych wartości, ile jest mandatów do obsadzenia w danym okręgu wyborczym;
- najwięcej miejsc w parlamencie zdobywa to ugrupowanie, którego wynik wyborczy (liczba zgromadzonych głosów) pozwolił uzyskać najwięcej ilorazów oznaczających objęcie mandatu.

Na przykład komitety A, B i C otrzymały 720, 300 i 480 głosów. Mogły zdobyć 5 mandatów.

dzielnik	komitet A	komitet B	komitet C
1	720 (pierwszy mandat)	300 (czwarty mandat)	480 (drugi mandat)
2	360 (trzeci mandat)	150	240
3	240 (piąty mandat)	100	160

Komitet A zdobył 3 mandaty, komitety B i C po jednym mandacie.
Metoda ta promuje silne ugrupowania. Dla porównania: metoda Hare'a-Niemeyera pozwala na zdobycie większej liczby mandatów ugrupowaniom mniejszym i średnim.

Przykład

Frekwencja wyborcza

W demokracji niezwykle ważną liczbą jest frekwencja wyborcza, czyli odsetek osób uprawnionych do głosowania, którzy wzięli udział w wyborach. Im wyższa okazuje się frekwencja, tym mocniejsza jest legitymizacja wybranych przedstawicieli. W Polsce najwyższą frekwencję odnotowuje się zwyczajowo w wyborach prezydenckich – średnia w tych elekcjach wyniosła w latach 1990–2020 57,80% (w I turze głosowania). W wyborach parlamentarnych średnia ta ukształtowała się w latach 1989–2023 na poziomie 52,97%. Rekord frekwencyjny w Polsce został pobity w wyborach parlamentarnych w 2023 r. – odsetek głosujących wyniósł wówczas 74,38%.

Wybory prezydenckie

Rok wyborów	Frekwencja	
	I tura	II tura
1990	60,63	53,40
1995	64,70	68,23
2000	61,12	–
2005	49,74	50,99
2010	54,94	55,31
2015	48,96	55,34
2020	64,51	68,18

Wybory parlamentarne

Rok wyborów	Frekwencja
1989	62,70 (25,31 w II turze)
1991	43,20
1993	52,13
1997	47,93
2001	46,29
2005	40,57
2007	53,88
2011	48,92
2015	50,92
2019	61,74
2023	74,38

Próg wyborczy

W systemach proporcjonalnych stosuje się próg wyborczy, inaczej nazywany **klauzulą zaporową**. Jest to określone w procentach minimalne poparcie, które muszą zdobyć partia lub komitet wyborczy, aby wziąć udział w podziale mandatów. Ugrupowania, które nie przekroczyły tego progu, nie uzyskują mandatów, mimo że oddano na nie ważne głosy. W Polsce progi wyborcze obowiązują w wyborach: do Sejmu RP, Parlamentu Europejskiego, rad gmin (w gminach zamieszkanych przez ponad 20 tys. osób), rad miast na prawach powiatu, rad powiatów i sejmików województw.

Progi wyborcze obowiązujące w Polsce

W wyborach do Sejmu RP	• W skali kraju obowiązuje 5-procentowy próg wyborczy dla partii politycznych i 8-procentowy dla koalicji wyborczych. • Progi nie dotyczą komitetów wyborczych mniejszości narodowych. • Jeżeli żaden z komitetów wyborczych nie przekroczy progu lub uda się to tylko jednemu z nich, klauzula ulega obniżeniu odpowiednio do 3% i 5%.
W wyborach do Parlamentu Europejskiego	W podziale mandatów biorą udział listy tylko tych komitetów, które zdobyły minimum 5% ważnie oddanych głosów w skali kraju.
W wyborach do rad gmin (w gminach zamieszkanych przez ponad 20 tys. osób), rad miast na prawach powiatu, rad powiatów i sejmików województw	W podziale mandatów uczestniczą listy tych komitetów, na które w skali gminy, miasta na prawach powiatu, powiatu lub województwa oddano minimum 5% ważnych głosów.

Progi wyborcze – „za" i „przeciw"

Z wprowadzenia progów wyborczych korzystają głównie partie zwycięskie, które zyskują w ten sposób reprezentację parlamentarną większą, niż wynikałoby to z liczby zdobytych przez nie głosów. Natomiast małym ugrupowaniom grozi zwykle nieprzekroczenie progu, a tym samym wyeliminowanie z organów przedstawicielskich.

+

- Progi przyczyniają się do stabilizacji sceny politycznej.
- Ułatwiają budowanie koalicji rządzących w organach przedstawicielskich.
- Eliminują rozdrobnienie partyjne parlamentu, co zmniejsza ryzyko częstych zmian rządów i paraliżu organu ustawodawczego.



–

- Ingerują w wolę wyborców i naruszają zasadę równości prawa wyborczego.
- W praktyce uniemożliwiają lokalnym komitetom wyborczym, niezwiązanym z partiami ogólnokrajowymi, na wystawianie własnych list kandydatów.
- Powodują, że głosy oddane na komitety, które nie przekroczyły progu, to tzw. głosy stracone – po podliczeniu ostatecznych wyników nie przekładają się one na mandaty i na skład organu przedstawicielskiego.

Charakterystyka wyborów w Polsce

Wybory	Bierne prawo wyborcze	Ordynacja wyborcza
Wybory do Parlamentu Europejskiego	ukończone 21 lat	• proporcjonalna • z progiem wyborczym wynoszącym 5% ✓
Wybory do Sejmu RP	ukończone 21 lat	• proporcjonalna • z progiem wyborczym wynoszącym 5% dla partii politycznych i komitetów wyborczych wyborców oraz 8% dla koalicji wyborczych ✓
Wybory do Senatu RP	ukończone 30 lat	• większościowa • z regułą większości względnej
Wybory Prezydenta RP	ukończone 35 lat	• większościowa • z regułą większości bezwzględnej
Wybory do rad gmin w gminach liczących do 20 tys. mieszkańców	ukończone 18 lat	• większościowa • z regułą większości względnej
Wybory do rad gmin w gminach zamieszkanych przez ponad 20 tys. osób, a także do rad powiatów (oraz rad miast na prawach powiatu) i sejmików województw	ukończone 18 lat	• proporcjonalna • z progiem wyborczym wynoszącym 5% ✓
Wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów miast	ukończone 25 lat	• większościowa • z regułą większości bezwzględnej

✓ – wybory pięcioprzymiotnikowe

Demokracja bezpośrednia w Polsce

W polskim prawie przewidziano wykorzystanie dwóch form demokracji bezpośredniej: referendum oraz inicjatywy ludowej.

Referendum jest – obok wyborów – najważniejszym politycznym instrumentem, za pomocą którego obywatele polscy sprawują władzę zwierzchnią – zarówno w całym kraju (**referendum ogólnokrajowe**), jak i w poszczególnych wspólnotach samorządowych (**referendum lokalne**).

Inicjatywa ludowa, zwana **obywatelską inicjatywą ustawodawczą**, jest prawem do przedstawienia parlamentowi projektu aktu prawnego i tym samym rozpoczęcia procesu ustawodawczego – przysługuje ona grupie obywateli w liczbie określonej przez prawo.

Obywatele mogą również wpływać bezpośrednio na politykę swoich gmin, powiatów lub województw dzięki wykorzystaniu prawa **obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej**.

Referendum ogólnokrajowe

Konstytucja RP: art. 125

Głosowanie w **referendum ogólnokrajowym** może dotyczyć:

- sprawy mającej szczególne znaczenie dla państwa,
- zmiany w ustawie zasadniczej,
- ratyfikacji umowy międzynarodowej.

Prawo do zdecydowania o przeprowadzeniu referendum posiadają:

- w sprawie o szczególnym znaczeniu dla państwa: Prezydent RP (za zgodą Senatu RP) oraz Sejm RP (z własnej inicjatywy lub na wniosek Senatu RP, Rady Ministrów albo obywateli);
- w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej: Sejm RP, Prezydent RP za zgodą Senatu;
- w sprawie zmiany *Konstytucji RP*: posłowie (co najmniej 1/5), Senat RP i Prezydent RP.

W głosowaniu referendalnym mogą uczestniczyć obywatele, którzy mają czynne prawo wyborcze. Jego wynik jest wiążący, jeśli wzięło w nim udział więcej niż 50% uprawnionych do głosowania. Wyjątkiem od tej reguły jest referendum w sprawie zmiany *Konstytucji RP*, w którym nie obowiązuje wymóg minimalnej frekwencji. Wynik referendum jest rozstrzygający, jeśli za danym rozwiązaniem opowiedziała się ponad połowa głosujących. Ważność referendów stwierdza Sąd Najwyższy (SN).

Po ogłoszeniu uchwały SN o ważności referendum właściwe organy państwowe mają maksymalnie 60 dni na realizację postanowień zatwierdzonych w głosowaniu – np. przez wydanie odpowiednich aktów normatywnych lub przez podjęcie określonych decyzji dotyczących kierunku polityki państwa.

Zasady organizowania referendum ogólnokrajowego określono w *Ustawie o referendum ogólnokrajowym*. Zgodnie z jej zapisami głosowanie można przeprowadzić także **z inicjatywy obywateli** – po wcześniejszym wyrażeniu na to zgody przez Sejm RP. Inicjatorzy muszą uzyskać dla swojego wniosku poparcie co najmniej 500 tys. obywateli posiadających czynne prawo wyborcze. Referendum zorganizowane z inicjatywy przedstawicieli społeczeństwa nie może dotyczyć trzech spraw:

- wydatków i dochodów państwa,
- obronności państwa,
- udzielenia amnestii.

Jeśli Sejm RP odmówi przyjęcia wniosku obywateli z przyczyn formalnych, wówczas inicjatorzy mogą zaskarżyć tę decyzję do Sądu Najwyższego. Jeśli natomiast posłowie odmówią przeprowadzenia referendum z innych powodów, nie ma żadnych możliwości, aby odwołać się od takiego postanowienia.

Referendum lokalne

Konstytucja RP: art. 170

W **referendum lokalnym** członkowie wspólnoty samorządowej mogą zadecydować o sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu organu samorządu wyłonionego w bezpośrednich wyborach. Szczegółowe zasady i tryb przeprowadzenia takiego głosowania określa *Ustawa o referendum lokalnym*. Zgodnie z tym aktem prawnym inicjatywę

Przykład

Po 1989 r. Polacy sześciokrotnie wyrażali swoje zdanie w referendach ogólnokrajowych.

- 18 lutego 1996 r. odbyły się dwa referenda: o powszechnym uwłaszczeniu obywateli i o sposobach wykorzystania majątku państwowego w ramach prywatyzacji. Oba okazały się niewiążące z uwagi na zbyt niską frekwencję.
- 25 maja 1997 r. przeprowadzono referendum w sprawie przyjęcia nowej *Konstytucji RP*. W referendum konstytucyjnym nie obowiązuje wymóg co najmniej 50-procentowej frekwencji, dlatego głosowanie było rozstrzygające, mimo że wzięło w nim udział tylko 42,86% uprawnionych.
- 7–8 czerwca 2003 r. obywatele zagłosowali w referendum w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację traktatu dotyczącego wejścia Polski do Unii Europejskiej. Wyniki były wiążące, ponieważ frekwencja wyniosła 58,85%.
- 6 września 2015 r. w referendum zadano obywatelom pytania o wprowadzenie jednomandatowych okręgów w wyborach do Sejmu, sposoby finansowania partii politycznych oraz zasady interpretacji prawa podatkowego. Rezultaty okazały się niewiążące, bo frekwencja wyniosła zaledwie 7,80%.
- 15 października 2023 r. uczestnicy referendum mogli wypowiedzieć się na temat sprzedaży majątku państwowego podmiotom zagranicznym, podniesienia wieku emerytalnego, bariery na granicy Rzeczypospolitej Polskiej z Republiką Białorusi oraz przyjęcia tysięcy nielegalnych imigrantów z Bliskiego Wschodu i Afryki. Głosowanie było niewiążące z uwagi na frekwencję na poziomie 40,91%.

referendalną na szczeblu samorządowym posiadają:

- organ stanowiący w jednostce samorządowej,
- grupa obywateli licząca co najmniej: 10% uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy lub powiatu, 5% uprawnionych mieszkańców województwa.

W sprawie odwołania organu stanowiącego inicjatywa przysługuje tylko mieszkańcom.

Udział w referendum lokalnym mogą wziąć osoby mieszkające na stałe w granicach danej jednostki samorządu oraz posiadające czynne prawo wyborcze w wyborach do rady gminy, rady powiatu lub sejmiku województwa. Aby wynik takiego głosowania był wiążący, frekwencja musi wynieść co najmniej 30%. W referendum w sprawie odwołania organu muszą wziąć udział co najmniej 3/5 liczby osób, które zagłosowały w ostatnich wyborach do tego organu.

Ważność głosowania każdorazowo stwierdza sąd okręgowy. Wynik referendum lokalnego jest rozstrzygający, jeśli za danym rozwiązaniem opowiedziała się ponad połowa głosujących. Wyjątkiem jest referendum w sprawie samoopodatkowania się, które jest rozstrzygające, jeśli propozycja nowego podatku zyska poparcie co najmniej 2/3 uczestników głosowania.

Obywatelska inicjatywa ustawodawcza

Konstytucja RP: art. 118 ust. 2

W Polsce inicjatywa ludowa przysługuje grupie co najmniej 100 tys. obywateli mających prawo do wybierania do Sejmu RP. Mogą oni przedstawić projekt ustawy, która nie dotyczy spraw zastrzeżonych w *Konstytucji RP* jako zależne wyłącznie od decyzji posłów, Senatu RP, Prezydenta RP lub rządu. Szczegółowe zasady realizacji tej procedury zawiera *Ustawa o wykonaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli.*

Czynności związane z przygotowaniem projektu ustawy, jego promocją oraz organizacją akcji zbierania podpisów realizuje komitet inicjatywy ustawodawczej. Taki komitet może utworzyć grupa co najmniej 15 polskich obywateli posiadających prawo do wybierania do Sejmu RP – powinni oni złożyć pisemne oświadczenia w tej sprawie, zawierające ich dane osobowe. Do zarejestrowania komitetu wymagane jest zebranie tysiąca podpisów. Wybrany pełnomocnik zawiadamia Marszałka Sejmu o utworzeniu komitetu i przekazuje mu tekst proponowanej ustawy. Po złożeniu projektu i jego zaakceptowaniu przez Marszałka, komitet ma 3 miesiące na zebranie reszty ze 100 tys. wymaganych podpisów.

Należy pamiętać, że obywatelski projekt ustawy musi spełniać takie same warunki jak projekty ustaw zgłaszanych przez posłów, Senat RP, Prezydenta RP czy Radę Ministrów, a zatem odpowiadać wymogom zawartym w *Konstytucji RP* i *Regulaminie Sejmu RP*.

Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza

Jest to narzędzie prawne, które pozwala mieszkańcom wpływać bezpośrednio na politykę ich gminy, powiatu bądź województwa.

Inicjatywę uchwałodawczą na poziomie gminy wprowadziła nowelizacja *Ustawy o samorządzie gminnym*. W art. 41a tego aktu przyznano możliwość zgłaszania propozycji uchwał grupie osób posiadających czynne prawo wyborcze, liczącej co najmniej:

- 100 osób w gminie do 5 tys. mieszkańców,
- 200 osób w gminie do 20 tys. mieszkańców,
- 300 osób w gminie liczącej powyżej 200 tys. mieszkańców.

Złożony projekt musi stać się przedmiotem obrad na najbliższej sesji rady gminy, nie później niż po upływie 3 miesięcy od dnia jego zgłoszenia. W pracach nad obywatelską propozycją przebiegających na forum rady mogą uczestniczyć reprezentanci komitetu inicjatywy uchwałodawczej. Rada gminy określa w uchwale szczegółowe zasady wnoszenia inicjatyw obywatelskich i tworzenia komitetów oraz wymogi formalne stawiane propozycjom mieszkańców.

Analogiczne rozwiązania prawne zostały wprowadzone do *Ustawy o samorządzie powiatowym* (art. 42a) i *Ustawy o samorządzie województwa* (art. 89a). Na poziomie powiatowym inicjatywa uchwałodawcza przysługuje grupie mieszkańców posiadających czynne prawo wyborcze do rady powiatu. Grupę tę musi tworzyć co najmniej:

- 300 osób w powiecie liczącym do 100 tys. mieszkańców,
- 500 osób w powiecie powyżej 100 tys. mieszkańców.

W województwie prawo to przysługuje co najmniej tysiącosobowej grupie mieszkańców posiadających czynne prawo wyborcze do sejmiku wojewódzkiego.

Uczestnictwo w podejmowaniu decyzji politycznych

W państwach demokratycznych obywatelom przysługuje prawo do udziału w kształtowaniu polityki państwowej. Jest ono realizowane w trzech zasadniczych formach: partycypacji, konsultacji i informowania.

Partycypacja polega przede wszystkim na tym, że obywatele decydują o istotnych sprawach dotyczących państwa lub wspólnoty samorządowej, np. przez udział w wyborach i referendach (tzw. współdecydowanie). Działania partycypacyjne oznaczają czasem także wymuszanie na rządzących, aby podjęli określone decyzje, np. przez organizowanie manifestacji czy kierowanie petycji.

Konsultacje to proces podejmowania decyzji w konkretnych sprawach przez reprezentantów władzy, w którym uczestniczą także obywatele. Może on przybrać formę:

- konsultacji publicznych, gdy przygotowywany przez rządzących akt prawny jest przedstawiany zainteresowanym grupom społecznym w celu uzyskania ich opinii;
- opiniowania, gdy z konkretnych przepisów prawa wynika, że dany organ władzy ma obowiązek, aby poprosić obywateli o ocenę proponowanych rozwiązań lub własnej działalności.

Informowanie to proces przebiegający w jednym kierunku: polega na tym, że organy państwowe przekazują obywatelom wiedzę o podjętych przez siebie decyzjach lub o swoich planach. W Polsce komunikaty tego typu są ogłaszane przede wszystkim w biuletynach informacji publicznej (BIP).

Czy wiesz, że...

Podmioty publiczne w Polsce mają obowiązek prowadzić biuletyny informacji publicznej. Każdy BIP to strona internetowa danej jednostki administracji publicznej (np. urzędu gminy), na której publikuje się najważniejsze informacje o jej działalności, m.in. jej status prawny, tryb działania, sposoby przyjmowania i załatwiania spraw.

Drabina partycypacji

Na jej szczycie znajduje się współdecydowanie, które jest najbardziej zaawansowaną postacią wpływania obywateli na decyzje polityczne władz. Na niższych szczeblach znajdują się konsultacje i informacja publiczna. Najniższy poziom drabiny partycypacji oznacza, że mieszkańcy danego państwa nie mają żadnego udziału w procesie decyzyjnym, a władze w ogóle nie informują ich o swoich działaniach – taka sytuacja często występuje w ustrojach autorytarnych i totalitarnych.



Przykład

Konsultacje publiczne



Konsultacje publiczne są procedurą demokratyczną, która w Polsce funkcjonuje od 5 maja 2015 r., kiedy to Rada Ministrów przyjęła dokument pt. *Wytyczne do prowadzenia oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego*. Wcześniej wszelkie konsultacje między organami władzy a społeczeństwem określano jako społeczne.

Obecnie konsultacje publiczne definiuje się jako powszechne, otwarte rozmowy organów państwa z partnerami społecznymi, np. z określonymi instytucjami lub grupami społecznymi, które mogą być zainteresowane wprowadzeniem nowych rozwiązań prawnych.

Organy władzy organizują konsultacje publiczne, aby zebrać opinie na temat projektu aktu prawnego, np. ustawy, rozporządzenia, zarządzenia premiera albo innego dokumentu rządowego: strategii, programu czy sprawozdania z działalności państwa w określonej dziedzinie życia publicznego.

Wyniki konsultacji nie są wiążące dla władzy państwowej, same rozmowy są jednak korzystne dla obu uczestniczących w nich stron. Dzięki spotkaniom z obywatelami administracja państwowa może:

- poznać opinie różnych grup na temat przygotowywanych zmian, dokumentów, reform,
- udoskonalić opracowywane projekty, np. projekty aktów prawnych,
- upowszechnić wiedzę o własnych działaniach w szerokich kręgach społecznych.

Natomiast obywatele zyskują możliwość uczestniczenia w pracach nad aktami prawnymi i wpływania na ostateczny kształt nowych przepisów.

Konsultacje publiczne powinno się przeprowadzać na każdym etapie prac nad projektem rządowym. Należy pamiętać, że rozmowy między przedstawicielami władzy i społeczeństwa mogą dotyczyć jedynie zmian prawa na poziomie krajowym.

Konsultacje przybierają postać pisemną lub ustną. W pierwszym przypadku polegają np. na tym, że obywatele przesyłają spisane uwagi – drogą elektroniczną lub pocztą tradycyjną – do organizatora konsultacji. W ramach formuły ustnej władze organizują spotkania konsultacyjne i wysłuchania publiczne, a także sondaże, ankiety i wywiady, w których zainteresowane osoby i grupy mogą wyrazić swoje zdanie na temat planowanych zmian w prawie.

Ćwiczenia

WYKONAJ W ZESZYCIE

1 Przeczytaj tekst źródłowy i wykonaj polecenia.

Praca z tekstem źródłowym

***Ustawa o referendum ogólnokrajowym* [fragmenty]**

Fragment 1.

Art. 60. [...] referendum ma prawo zarządzić:
1) Sejm, uchwałą podjętą bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, lub
2) Prezydent Rzeczypospolitej, za zgodą Senatu wyrażoną bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów [...].

Art. 61. 1. Sejm może postanowić o poddaniu pod referendum określonej sprawy z własnej inicjatywy, a także na wniosek Senatu, Rady Ministrów lub obywateli. W przypadku gdy Sejm, w drodze uchwały, nie uwzględni wniosku o przeprowadzenie referendum, Marszałek Sejmu informuje o tym wnioskodawcę. [...]

Art. 63. 1. Sejm może postanowić [...] o poddaniu określonej sprawy pod referendum z inicjatywy obywateli, którzy dla swojego wniosku uzyskają poparcie co najmniej 500 000 osób mających prawo udziału w referendum.

2. Referendum z inicjatywy obywateli nie może dotyczyć:
1) wydatków i dochodów, w szczególności podatkowych oraz innych danin publicznych;
2) obronności państwa;
3) amnestii.

Fragment 2.

Art. 77. 1. Z wnioskiem do Marszałka Sejmu o przeprowadzenie referendum, o którym mowa w art. 235, ust. 6 Konstytucji, mogą wystąpić:
1) co najmniej 1/5 ustawowej liczby posłów;
2) Senat;
3) Prezydent Rzeczypospolitej.

2. Wniosek, o którym mowa w ust. 1, składa się w terminie 45 dni od dnia uchwalenia przez Senat ustawy [...].

3. Marszałek Sejmu niezwłocznie podejmuje postanowienie o zarządzeniu referendum, o którym mowa w ust. 1.

Źródło: Dz.U. z 2003 r. Nr 57, poz. 507 z późn. zm.

a) Odpowiedz, czego mogą dotyczyć referenda, do których odnoszą się poszczególne przepisy zawarte w obu fragmentach tekstu.

b) Wymień sprawy, których nie mogą dotyczyć referenda przeprowadzane z inicjatywy obywateli.

2 Przyporządkuj do wymienionych wyborów informację o wieku, od którego przysługuje w nich bierne prawo wyborcze.

wybory do rad gmin A	1 25 lat
wybory do Sejmu RP B	2 30 lat
wybory do Senatu RP C	3 35 lat
wybory Prezydenta RP D	4 31 lat
wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów miast E	5 21 lat
	6 18 lat

3 Wyjaśnij, na czym polega różnica między głosowaniem czteroprzymiotnikowym a głosowaniem pięcioprzymiotnikowym. Podaj po dwa przykłady wyborów przeprowadzanych w Polsce, w których stosuje się te metody głosowania.

4 Przeczytaj tekst źródłowy i wykonaj polecenia.

***Ustawa o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli* [fragment]**

Art. 5

1. Czynności związane z przygotowaniem projektu ustawy, jego rozpowszechnianiem, kampanią promocyjną, a także organizacją zbierania podpisów obywateli popierających projekt, wykonuje komitet inicjatywy ustawodawczej, zwany dalej „komitetem".
2. Komitet może utworzyć grupa co najmniej 15 obywateli polskich, którzy mają prawo wybierania do Sejmu i złożyli pisemne oświadczenie o przystąpieniu do komitetu [...].

Art. 6

1. Po zebraniu [...] 1000 podpisów obywateli popierających projekt pełnomocnik komitetu zawiadamia Marszałka Sejmu o utworzeniu komitetu. Podpisy, o których mowa w zdaniu pierwszym, stanowią część wymaganej liczby 100 000 podpisów osób popierających projekt. [...]
3. Do zawiadomienia załącza się projekt ustawy [...] wraz z załączonym wykazem 1000 podpisów obywateli popierających projekt.
4. Jeżeli zawiadomienie odpowiada warunkom określonym w ust. 2 i 3, Marszałek Sejmu, w terminie 14 dni od jego doręczenia, postanawia o przyjęciu zawiadomienia. [...]

Art. 10

1. Pełnomocnik komitetu wnosi do Marszałka Sejmu projekt ustawy z załączonym wykazem podpisów obywateli popierających projekt.
2. Projekt ustawy wraz z załączonym wykazem podpisów obywateli popierających projekt nie może zostać wniesiony później niż 3 miesiące od daty postanowienia Marszałka Sejmu o przyjęciu zawiadomienia o utworzeniu komitetu lub postanowienia Sądu Najwyższego, o którym mowa w art. 7 ust. 1.

Źródło: Dz.U. z 1999 r. Nr 62, poz. 688.

a) Wymień etapy procedury, która obowiązuje podczas realizacji inicjatywy ustawodawczej przez obywateli.

b) Wyjaśnij, jaką rolę w przedstawionej procedurze odgrywa Marszałek Sejmu.

5 Zgodnie z *Kodeksem wyborczym* w wyborach do Sejmu RP w podziale mandatów w okręgach wyborczych uwzględnia się jedynie te ugrupowania polityczne, których listy otrzymały co najmniej 5% ważnie oddanych głosów w skali kraju (w przypadku koalicji wyborczych próg ten wynosi 8%). Jest to odstępstwo od jednej z zasad określających przebieg tego głosowania. Podaj nazwę tej reguły i uzasadnij odpowiedź.

6 Poszukaj w internecie informacji o jednym z referendów lokalnych. Odpowiedz, kto wystąpił z inicjatywą dotyczącą jego przeprowadzenia, jakiej sprawy ono dotyczyło oraz czy wynik tego głosowania został uznany za ważny i rozstrzygający. Swoje ustalenia przedstaw w formie notatki w zeszycie.

7 Zapoznaj się z art. 221 oraz art. 235 ust. 1 *Konstytucji RP*. Następnie rozstrzygnij, czy wymienione w nich zagadnienia mogą stać się przedmiotem projektu ustawy wniesionego do Sejmu RP w ramach obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. Uzasadnij odpowiedź, odwołując się do wskazanych przepisów.

Konstytucja RP

3 Parlament RP

Sejm RP | Senat RP | Zgromadzenie Narodowe | Marszałkowie Sejmu i Senatu | komisje parlamentarne | Prezydia Sejmu i Senatu | Konwent Seniorów

Polski parlament – zgodnie ze wzorcem funkcjonującym praktycznie na całym świecie – pełni przede wszystkim funkcję legislacyjną, polegającą na tworzeniu i ustanawianiu prawa. Każdy organ tego typu działa według specyficznych zasad wynikających z rozwiązań charakterystycznych dla systemu prawnego w danym państwie. Czym polski parlament wyróżnia się na tle organów władzy ustawodawczej w innych państwach? Jakie procedury określają jego funkcjonowanie? Kto jest odpowiedzialny za to, aby działał sprawnie i zgodnie z prawem?

Władza ustawodawcza w Polsce

Konstytucja RP: art. 95

Sejm RP i Senat RP sprawują władzę ustawodawczą w Polsce, a także kontrolują – w zakresie określonym w *Konstytucji RP* – działalność Rady Ministrów. Obie izby polskiego parlamentu są konstytucyjnymi, centralnymi i kolegialnymi organami państwa. Mają charakter przedstawicielski, co oznacza, że zasiadający w nich posłowie i senatorowie są reprezentantami suwerena, czyli narodu (ogółu społeczeństwa), wyłonionymi w powszechnych wyborach.

Parlament wobec władz wykonawczej i sądowniczej

Zgodnie z zasadą podziału władzy parlament nie tylko sprawuje władzę ustawodawczą, lecz także wpływa na funkcjonowanie organów wykonawczych i sądowniczych. W polskim systemie rządów Sejm RP **oddziałuje na władzę wykonawczą** m.in. przez:

- udział w procedurze powołania rządu,
- sprawowanie kontroli nad działalnością Rady Ministrów,
- pociąganie do odpowiedzialności politycznej ministrów i premiera,
- możliwość zainicjowania postępowania w sprawie pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej Prezydenta RP oraz członków Rady Ministrów przed Trybunałem Stanu.

Natomiast **wpływ parlamentu na władzę sądowniczą** przejawia się m.in. w:

- uchwalaniu ustaw, czyli prawa wiążącego sędziów w procesie orzekania,
- wyborze przez Sejm RP 15 sędziów Trybunału Konstytucyjnego (TK) oraz 18 członków Trybunału Stanu (TS),
- wyborze członków Krajowej Rady Sądownictwa (KRS) przez Sejm RP (czterech spośród posłów, 15 spośród sędziów) oraz przez Senat RP (dwóch spośród senatorów).

Relacje między władzami są obustronne – organy **władzy wykonawczej** mogą oddziaływać na parlament dzięki wykorzystaniu inicjatywy ustawodawczej, prezydenckiego prawa weta oraz możliwości rozpoczęcia postępowania przed TK. Natomiast będący częścią **władzy sądowniczej** TK może uchylać wydane akty prawne niezgodne z *Konstytucją RP*.



Sala plenarna posiedzeń Sejmu RP.

Funkcje polskiego parlamentu

Sejm RP i Senat RP pełnią funkcje właściwe dla organów władzy ustawodawczej. Wśród tych kompetencji należy wyróżnić funkcje: ustrojodawczą, ustawodawczą, kontrolną i kreacyjną.

Funkcja ustrojodawcza

- W parlamencie wypracowano treść obowiązującej ustawy zasadniczej.
- Zgodnie z przepisami *Konstytucji RP* zmian w jej tekście może dokonać wyłącznie parlament – przez uchwalenie w jednakowym brzmieniu odpowiedniej ustawy najpierw przez Sejm RP, a następnie, w terminie nie dłuższym niż 60 dni, przez Senat RP.

Funkcja ustawodawcza

- Zarówno posłowie (grupa co najmniej 15 posłów lub komisje sejmowe), jak i Senat RP posiadają prawo inicjatywy ustawodawczej.
- Sejm RP rozpatruje w trzech czytaniach projekty ustaw. W ramach procesu legislacyjnego zarówno w Sejmie RP, jak i w Senacie RP możliwe jest wniesienie poprawek do proponowanego aktu prawnego.
- Senat RP podejmuje uchwały w sprawie przyjęcia, zmiany (wprowadzenia poprawek) lub odrzucenia ustaw przekazanych mu przez Sejm RP.
- Sejm RP głosuje również nad zmianami zaproponowanymi przez Senat RP oraz nad wetem Prezydenta RP – izba niższa może je przyjąć lub odrzucić.

Funkcja kontrolna

- Sejm RP sprawuje kontrolę nad Radą Ministrów RP.
- Izba niższa wyraża wotum nieufności – zarówno wobec całego rządu, jak i wobec poszczególnych ministrów – oraz udziela Radzie Ministrów wotum zaufania.
- Sejm udziela także absolutorium Radzie Ministrów, czyli przyjmuje sprawozdanie z działalności finansowej rządu za poprzedni rok budżetowy.
- Posłowie mają prawo kierować do członków rządu interpelacje i zapytania poselskie.
- Izba niższa rozpatruje (przyjmuje bądź odrzuca) sprawozdania z działalności innych organów, m.in. Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Rzecznika Praw Obywatelskich.
- Sejm RP może zlecić Najwyższej Izbie Kontroli przeprowadzenie kontroli w wybranych organach lub instytucjach.

Funkcja kreacyjna

- Sejm RP, za zgodą Senatu RP, powołuje i odwołuje m.in. prezesa Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka.
- Izba niższa powołuje również, na wniosek Prezydenta RP, Prezesa Narodowego Banku Polskiego.
- Sejm RP wybiera także sędziów Trybunału Konstytucyjnego, zastępców przewodniczącego i członków Trybunału Stanu, dwóch członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, czterech posłów i 15 sędziów zasiadających w Krajowej Radzie Sądownictwa oraz trzech członków Rady Polityki Pieniężnej.
- Senat RP powołuje jednego członka Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, dwóch senatorów zasiadających w Krajowej Radzie Sądownictwa i trzech członków Rady Polityki Pieniężnej.

Przykład

Skrócenie kadencji Sejmu RP

Jedno z uprawnień przyznanych Sejmowi RP w ustawie zasadniczej daje mu możliwość skrócenia własnej kadencji. Może tego dokonać w drodze uchwały podjętej większością co najmniej 2/3 głosów przy obecności ustawowej liczby posłów. Przedterminowe zakończenie urzędowania izby niższej powoduje, że skrócony zostaje także okres pracy Senatu RP.

Drugim organem, który w określonych sytuacjach jest uprawniony do skrócenia kadencji parlamentu, jest Prezydent RP. Głowa państwa może podjąć taką decyzję, jeśli w ciągu 4 miesięcy od dnia złożenia w Sejmie ustawy budżetowej nie zostanie ona uchwalona. Prezydent jest do tego zobligowany także w sytuacji, gdy izba niższa nie może udzielić wotum zaufania powołanej przez niego Radzie Ministrów ani nie jest w stanie wybrać własnych kandydatów na premiera i ministrów.

Czy wiesz, że...

W Polsce obowiązuje tzw. permanentny (ciągły) tryb pracy obu izb parlamentu. Oznacza to, że posłowie i senatorowie mogą w dowolnym momencie zebrać się na posiedzeniu. Obrady Sejmu RP i Senatu RP są jawne, jednak w sytuacji zagrożenia państwa izby mogą zdecydować o ich utajnieniu.

Rola parlamentu w dyplomacji publicznej

Sejm RP i Senat RP aktywnie wspierają władzę wykonawczą w prowadzeniu polityki zagranicznej. W tym celu realizują tzw. **dyplomację parlamentarną** – obejmuje ona działania podejmowane przez parlamentarzystów na rzecz wzajemnego zrozumienia między państwami oraz legitymizacji organizacji międzynarodowych. Do aktywności tego rodzaju można zaliczyć m.in. składanie zagranicznych wizyt przez delegacje posłów i senatorów, przyjmowanie wizyt parlamentarzystów z innych państw czy organizowanie spotkań parlamentarnych poświęconych polityce zagranicznej.

Ważnymi forami współpracy między izbami ustawodawczymi różnych państw są zgromadzenia parlamentarne organizacji międzynarodowych (np. NATO; → zob. przykład). W skład tych organów wchodzą osoby wybrane przez parlamenty państw członkowskich. W ich ramach deputowani z różnych krajów mogą wymieniać się doświadczeniami i poglądami oraz wypracowywać wspólne stanowiska w najważniejszych sprawach. Należy jednak pamiętać, że zawarte przez nich porozumienia nie muszą wiązać rządów poszczególnych państw.

Główna aktywność polskich parlamentarzystów na arenie międzynarodowej ma wymiar regionalny. Celem spotkań z deputowanymi z krajów Europy Środkowo-Wschodniej jest prowadzenie konstruktywnego dialogu na temat bezpieczeństwa tej części kontynentu oraz współpracy politycznej, gospodarczej i kulturalnej.

Przykład

Roczna sesja Zgromadzenia Parlamentarnego NATO

W październiku 2023 r. w Kopenhadze odbyła się 69. roczna sesja Zgromadzenia Parlamentarnego NATO (ZP NATO). Organ ten jest platformą dialogu między Sojuszem a parlamentami narodowymi i społeczeństwami z obszaru euroatlantyckiego. W ostatniej sesji ZP wzięło udział 250 parlamentarzystów, m.in. z 31 państw członkowskich NATO i 11 państw stowarzyszonych. Wśród uczestników znaleźli się także członkowie delegacji Sejmu i Senatu RP. Obrady dotyczyły najistotniejszych zagadnień związanych z obroną i bezpieczeństwem euroatlantyckim w kontekście wojny w Ukrainie oraz eskalacji konfliktu między Izraelem a Autonomią Palestyńską. Podczas sesji wybrano Przewodniczącego ZP NATO – został nim poseł Michał Szczerba. To pierwszy polski parlamentarzysta na tym stanowisku. W maju 2018 r. gospodarzem wiosennej sesji Zgromadzenia Parlamentarnego była Polska.

Senat wobec Polonii

W latach 20. i 30. XX w. polski Senat przywiązywał dużą wagę do spraw polskiej emigracji i jej związków z ojczyzną. Przywrócona w 1989 r. izba wyższa parlamentu nawiązała do tradycji z tamtego okresu i ponownie objęła opieką Polaków mieszkających poza granicami kraju.

Marszałek Senatu RP jest honorowym patronem inicjatyw na rzecz Polonii oraz imprez i wydarzeń organizowanych przez rodaków żyjących w różnych miejscach na świecie (→ zob. przykład poniżej).

Pielęgnowanie więzi między Rzecząpospolitą a osobami polskiego pochodzenia jest najważniejszym zadaniem senackiej **Komisji Spraw Emigracji i Łączności z Polakami za Granicą**. Otacza ona opieką Polonię i Polaków za granicą, a także monitoruje migrację obywateli polskich oraz kwestię statusu prawnego członków polskich społeczności zamieszkujących obce państwa. Inicjuje również i koordynuje współpracę środowisk polonijnych na całym świecie. Ważnymi aspektami działalności Komisji są również ochrona polskiego dziedzictwa kulturalnego oraz promocja narodowych obyczajów, tradycji i historii za granicą. Senatorzy często przyjmują wizyty przedstawicieli organizacji polonijnych, podczas których mają okazję zapoznać się z aktualną sytuacją emigracji – z jej problemami i potrzebami.

Przykład

Dzień Polonii i Polaków za Granicą

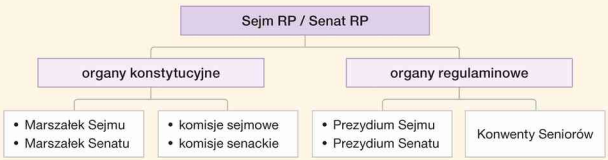
Z okazji przypadającego 2 maja Dnia Polonii i Polaków za Granicą Marszałek Senatu RP skierował życzenia do rodaków żyjących na całym świecie.

„Szanowni Państwo,
Drodzy Rodacy,
pragnę pozdrowić Państwa w Dniu Polonii i Polaków za Granicą, który od ponad 20 lat z inicjatywy Senatu Rzeczypospolitej Polskiej jest świętem wszystkich żyjących z dala od Macierzy. Bez względu na to, jakie losy rzuciły Państwa do innych krajów, na inne kontynenty, w ten dzień szczególnie czujemy, że jesteśmy razem, zjednoczeni wokół biało-czerwonej i Orła Białego. […] Obejmuję dziś moją serdeczną myślą wszystkich Państwa i zapewniam, że Senat stać będzie zawsze na straży praw Polonii i Polaków za granicą. Polskie obywatelstwo i polski paszport oznaczają przynależność do wielkiego i dumnego narodu ze wszystkimi normami i zasadami określonymi w polskiej konstytucji".

Źródło: życzenia Marszałka Senatu RP z okazji Dnia Polonii i Polaków za Granicą, 2 maja 2023.

Organy Sejmu RP i Senatu RP

W obu izbach funkcjonują organy konstytucyjne oraz organy regulaminowe. Zgodnie z nazwą do pierwszej grupy należą organy, których funkcjonowanie przewidziano w *Konstytucji RP*. Natomiast do drugiej zalicza się organy wymienione w regulaminach Sejmu RP i Senatu RP, uchwalonych przez obie izby we własnym zakresie.



Marszałkowie i wicemarszałkowie

Marszałek Sejmu RP	Marszałek Senatu RP
Jednoosobowy organ kierujący pracami izby.	
W jaki sposób wybiera się Marszałka?	
• Wyboru dokonuje się w czasie pierwszego posiedzenia izby, na mocy uchwały. • Kandydat musi być deputowanym danej izby w aktualnej kadencji. • Marszałek zostaje wybrany bezwzględną większością głosów.	
• Kandydata zgłasza grupa co najmniej 15 posłów. • Głosowanie musi odbyć się w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.	• Kandydata zgłasza grupa licząca co najmniej 10 senatorów.
W jaki sposób odwołuje się Marszałka?	
• Wniosek może złożyć grupa co najmniej 46 posłów, którzy muszą imiennie wskazać kandydata na nowego Marszałka Sejmu RP. • Wniosek musi zostać przyjęty bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.	• Wniosek może złożyć grupa licząca co najmniej 34 senatorów, którzy muszą imiennie wskazać kandydata na nowego Marszałka Senatu RP. • Wniosek musi zostać przyjęty bezwzględną większością głosów ustawowej liczby senatorów.
Kompetencje	
• Reprezentowanie izby oraz stanie na straży jej praw i godności. • Ustalanie planu pracy izby oraz porządku poszczególnych posiedzeń. • Zwoływanie posiedzeń izby. • Przewodniczenie obradom izby. • Zwoływanie Konwentu Seniorów i przewodniczenie jego posiedzeniom. • Powoływanie i odwoływanie szefa Kancelarii Sejmu RP / Kancelarii Senatu RP.	
Kompetencje zastrzeżone dla Marszałka danej izby	
• Nadawanie biegu inicjatywom ustawodawczym oraz wnioskom organów państwa skierowanym do Sejmu RP. • Przewodniczenie obradom Zgromadzenia Narodowego. • Zarządzanie wyborów na Prezydenta RP. • Przejęcie obowiązków Prezydenta RP w sytuacjach określonych w *Konstytucji RP.*	• Przejęcie obowiązków Prezydenta RP w sytuacjach określonych w *Konstytucji RP,* jeśli nie może tego uczynić Marszałek Sejmu RP.
Wicemarszałkowie	
Nie są odrębnymi organami danej izby. Ich zadaniem jest zastępowanie Marszałka podczas obrad oraz wykonywanie powierzonych im przez niego zadań. Są wybierani według tych samych zasad co Marszałek izby.	
• Liczba wicemarszałków Sejmu RP nie została określona – na początku każdej kadencji posłowie określają ją w drodze uchwały. • Kandydata może zgłosić grupa co najmniej 15 posłów.	• Wicemarszałków Senatu RP może być nie więcej niż czterech. • Kandydata może zgłosić grupa licząca co najmniej 10 senatorów.

Czy wiesz, że...

Podczas X kadencji Sejmu i Senatu wprowadzono rotacyjny tryb urzędowania marszałków obu izb. Oznacza to, że w połowie kadencji deputowani sprawujący te funkcje do tej pory złożą dymisję, a ich obowiązki przejmą inne osoby. Takie rozwiązanie zostało zastosowane w polskim parlamencie po raz pierwszy i jest wynikiem umowy koalicyjnej zawartej pod koniec 2023 r. przez Koalicję Obywatelską, Polskę 2050, Polskie Stronnictwo Ludowe i Nową Lewicę.

Komisje

Komisje sejmowe	Komisje senackie
To organy pomocnicze danej izby. Zakres kompetencji powierzonych komisjom w niższej i wyższej izbie polskiego parlamentu jest podobny – organy te realizują głównie zadania opiniodawcze i analityczne. Szersze uprawnienia posiadają komisje sejmowe, co wynika z wiodącej roli Sejmu RP w procesie ustawodawczym.	
• Rozpatrywanie projektów aktów prawnych (ustaw, uchwał). • Rozpatrywanie uchwał Senatu RP lub wniosków Prezydenta RP złożonych na określonych etapach procedury legislacyjnej (ustawodawczej). • Opiniowanie projektów ustaw i uchwał. • Analizowanie działalności różnych działów administracji i gospodarki państwowej. • Kontrolowanie działalności parlamentu i innych instytucji państwowych – w zakresie określonym w *Konstytucji RP* i we właściwych ustawach.	• Rozpatrywanie i opracowywanie spraw z własnej inicjatywy oraz spraw przekazanych im przez Senat RP, Marszałka Senatu RP lub Prezydium Senatu RP. • Rozpatrywanie i opiniowanie ustaw uchwalonych przez Sejm RP oraz przedstawianie Senatowi RP sprawozdań na ich temat. • Opiniowanie, czy ustawy są wprowadzane w życie i wykonywane w prawidłowy sposób.

Rodzaje komisji

Komisje stałe mają obligatoryjny charakter – dana izba musi je powołać na pierwszym posiedzeniu. Pracują przez całą kadencję parlamentu. Ich nazwy, liczbę i zakres działalności określa regulamin właściwej izby.

Wśród komisji stałych wyróżnia się:
- tzw. **komisje resortowe** – ich kompetencje dotyczą spraw, którymi zajmuje się najczęściej jeden z wyodrębnionych działów administracji państwowej (np. Komisja Spraw Zagranicznych, Komisja Zdrowia, Komisja Infrastruktury);
- tzw. **komisje pozaresortowe** – ich działalność jest związana z funkcjami i kompetencjami Sejmu RP i Senatu RP, które nie dotyczą funkcjonowania administracji państwowej (np. Komisja Etyki Poselskiej, Komisja Regulaminowa, Etyki i Spraw Senatorskich).

Senackich komisji stałych przeważnie jest mniej niż stałych komisji sejmowych. Zakres ich działalności zwykle jest podobny.

Komisje nadzwyczajne mają charakter doraźny – ich utworzenie nie jest obowiązkowe. Komisje te są powoływane w celu zbadania precyzyjnie określonej sprawy albo rozpatrzenia konkretnego projektu ustawy.

Komisje śledcze to specyficzny typ komisji nadzwyczajnych. Może je powołać wyłącznie Sejm RP dla zbadania określonej sprawy. Posiadają one uprawnienia śledcze nie tylko wobec organów administracji państwowej, lecz także w stosunku do innych podmiotów, a nawet wobec obywateli.

Skład

- W skład każdej komisji wchodzą wyłącznie deputowani zasiadający w danej izbie.
- Izba ustala liczbę członków komisji w drodze uchwały.

Czy wiesz, że...

Największy dotąd rozgłos zyskały obrady komisji śledczych, które badały: aferę Rywina, okoliczności tragicznej śmierci byłej posłanki Barbary Blidy, okoliczności porwania i zabójstwa Krzysztofa Olewnika, sprawę Amber Gold oraz sprawę PKN Orlen. W grudniu 2023 r. Sejm X kadencji przyjął uchwały o powołaniu:
- komisji śledczej ds. wyborów kopertowych – jej zadaniem jest zbadanie legalności i celowości działań podjętych przez organy państwa w celu zorganizowania wyborów Prezydenta RP w 2020 r. w formie głosowania korespondencyjnego;
- komisji śledczej w sprawie afery wizowej – ma ona zbadać ewentualne nadużycia w procesie decydowania o legalizacji pobytu cudzoziemców na terytorium Polski.

Prezydia

Prezydium Sejmu RP	Prezydium Senatu RP
To kierowniczy organ kolegialny, który obraduje pod przewodnictwem Marszałka danej izby i podejmuje uchwały większością głosów. W razie remisowego wyniku głosowania rozstrzygająca jest decyzja Marszałka. W posiedzeniach Prezydium bierze także udział szef Kancelarii Sejmu RP / Kancelarii Senatu RP – może on doradzać członkom tego organu w rozpatrywanych przez nich kwestiach.	
Skład	
• Marszałek izby • wicemarszałkowie izby • szef Kancelarii Sejmu RP / Kancelarii Senatu RP	
Kompetencje	
• Opiniowanie spraw i projektów zgłoszonych przez Marszałka. • Ustalanie zasad powoływania doradców izby oraz korzystania z ich opinii i ekspertyz. • Zlecanie komisjom, aby rozpatrzyły konkretne sprawy w określonym zakresie. • Organizowanie współpracy komisji i koordynacja ich działań. • Dokonywanie wykładni regulaminu danej izby. • Podejmowanie innych czynności przewidzianych w regulaminie izby.	
Kompetencje zastrzeżone dla Prezydium danej izby	
• Ustalanie planu prac Sejmu RP (po zasięgnięciu opinii Konwentu Seniorów).	• Określanie reguł zlecania zadań publicznych z zakresu opieki nad Polonią i Polakami za granicą.

Konwenty Seniorów

Konwent Seniorów Sejmu RP	Konwent Seniorów Senatu RP
Organ opiniodawczy zapewniający współdziałanie klubów i kół parlamentarnych w sprawach związanych z planowaniem i przebiegiem prac danej izby.	
Skład	
• Marszałek izby • wicemarszałkowie izby	
• przewodniczący lub wiceprzewodniczący klubów poselskich • reprezentanci kół poselskich, które zdecydowały się na wystawienie wspólnego przedstawiciela do Konwentu Seniorów • przedstawiciele kół parlamentarnych, które w dniu rozpoczęcia kadencji Sejmu reprezentowały osobną listę wyborczą	• przewodniczący lub wiceprzewodniczący klubów senackich • reprezentanci kół senackich, które zdecydowały się na wystawienie wspólnego przedstawiciela do Konwentu Seniorów • przedstawiciele kół parlamentarnych, które skupiają co najmniej 7 senatorów
Kto inicjuje zwołanie Konwentu Seniorów?	
• Marszałek izby • Prezydium izby	
• jeden z klubów poselskich • grupa licząca co najmniej 15 posłów	• jeden z klubów senackich • jedno z porozumień senackich
Kompetencje	
• Opiniowanie planów prac izby. • Opiniowanie proponowanego porządku obrad izby. • Rozpatrywanie wniosków dotyczących sposobu prowadzenia obrad w izbie. • Ustalanie zadań Kancelarii danej izby i porządku prac tego organu. • Rozpatrywanie innych spraw przedłożonych przez Marszałka lub Prezydium izby.	

Głosowania w polskim parlamencie

Sejm RP i Senat RP zazwyczaj podejmują decyzje większością głosów. Wyróżnia się trzy rodzaje większości, które są stosowane w zależności od rodzaju rozpatrywanej sprawy (→zob. poniższą tabelę):

- większość zwykłą (względną),
- większość bezwzględną (absolutną),
- większość kwalifikowaną.

Głosowanie z reguły odbywa się przez jednoczesne podniesienie ręki i naciśnięcie przycisku aparatury elektronicznej, która zlicza głosy. Jeśli zastosowanie tego urządzenia jest niemożliwe, Marszałek może zlecić ręczne zliczenie głosów wyznaczonym parlamentarzystom. Można także przeprowadzić głosowanie imienne, przy użyciu kart do głosowania opatrzonych imionami i nazwiskami posłów lub senatorów.

Ilu posłów lub senatorów stanowi kworum?

Kworum to określona liczba członków danego organu kolegialnego, których obecność jest niezbędna, aby mógł on podjąć w głosowaniu decyzję wiążącą prawnie.

W Polsce wymóg kworum jest zależny od tego, czy dotyczy głosowań w parlamencie, czy w komisjach sejmowych i senackich.

- W Sejmie RP i Senacie RP do prawomocnego podjęcia decyzji konieczna jest obecność co najmniej połowy ustawowej liczby deputowanych – 230 spośród 460 posłów oraz 50 spośród 100 senatorów.
- Wydanie uchwały przez komisje sejmowe i senackie wymaga uczestnictwa co najmniej 1/3 ich składu osobowego.

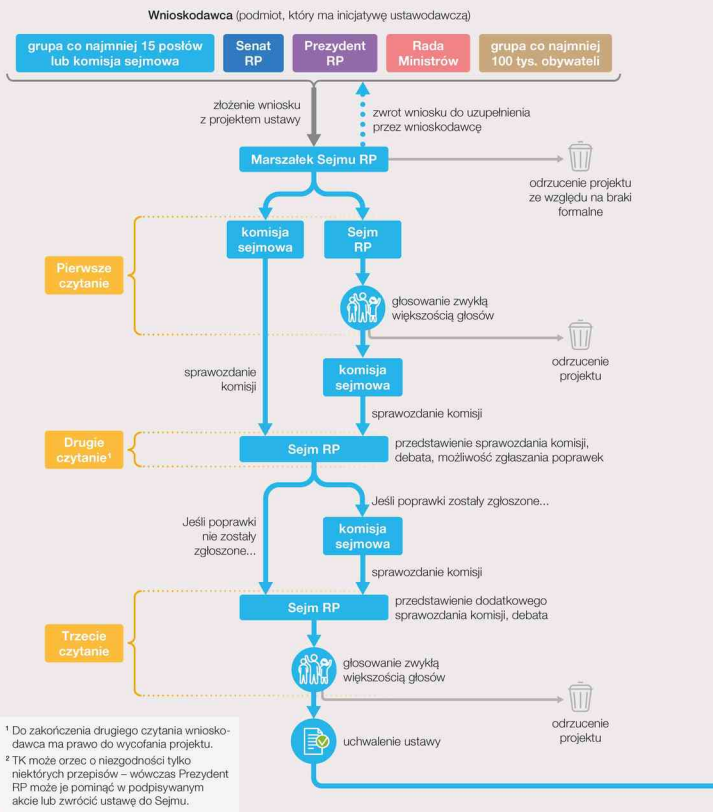
Rodzaje większości

Większość zwykła (względna)	
Charakter	**Zastosowanie**
Daną propozycję musi poprzeć większość deputowanych – głosów „za" musi być więcej niż głosów „przeciw". Głosy wstrzymujące się nie są uwzględniane.	W ten sposób jest uchwalana większość ustaw w Sejmie RP.
Większość bezwzględna (absolutna)	
Charakter	**Zastosowanie**
Propozycja musi zyskać poparcie ponad połowy głosujących – liczba głosów „za" musi być większa niż liczba głosów „przeciw" oraz wstrzymujących się razem wziętych.	Jest wymagana w głosowaniach parlamentarnych dotyczących: • zarządzenia referendum ogólnokrajowego, • odrzucenia przez Sejm RP senackich poprawek do ustawy.
Większość kwalifikowana	
Charakter	**Zastosowanie**
Daną propozycję musi poprzeć więcej niż połowa głosujących, w liczbie określonej ułamkowo lub procentowo. Większość kwalifikowaną oblicza się od liczby głosujących obecnych na sali lub od określonej w ustawie liczby członków danego organu – to drugie rozwiązanie jest stosowane zdecydowanie rzadziej. W Polsce większość kwalifikowana wynosi 2/3 lub 3/5 ogółu głosujących.	Większość kwalifikowana 2/3 głosujących jest stosowana podczas głosowań: • nad wnioskiem o skrócenie kadencji Sejmu RP, • nad wyrażeniem przez Sejm RP zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej przekazującej niektóre kompetencje organów władzy państwowej podmiotom międzynarodowym, • dotyczących uznania trwałej niezdolności Prezydenta RP do sprawowania urzędu – ze względu na stan zdrowia lub z powodu postawienia go przed TS przez Zgromadzenie Narodowe. Większość kwalifikowaną wynoszącą 3/5 wykorzystuje się w głosowaniu nad ponownym uchwaleniem przez Sejm RP ustawy zawetowanej przez Prezydenta RP.

Zwykła procedura ustawodawcza

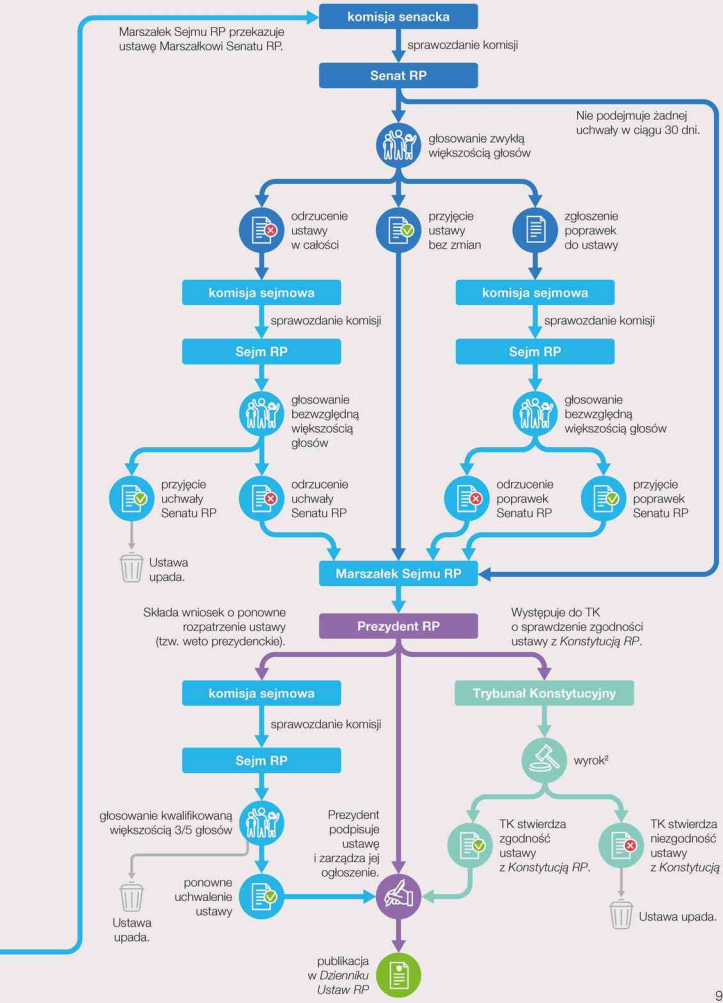
Prace legislacyjne nad zwykłą ustawą odbywają się w Sejmie RP i Senacie RP. Aby jednak taki akt mógł wejść w życie, wymagane jest prócz tego działanie Prezydenta RP. Niekiedy wyrok dotyczący ustawy musi wydać Trybunał Konstytucyjny.

Konstytucja RP: art. 118–122, 124



[1] Do zakończenia drugiego czytania wnioskodawca ma prawo do wycofania projektu.

[2] TK może orzec o niezgodności tylko niektórych przepisów – wówczas Prezydent RP może je pominąć w podpisywanym akcie lub zwrócić ustawę do Sejmu.


komisja senacka
Marszałek Sejmu RP przekazuje ustawę Marszałkowi Senatu RP.
sprawozdanie komisji
Senat RP
Nie podejmuje żadnej uchwały w ciągu 30 dni.
głosowanie zwykłą większością głosów
odrzucenie ustawy w całości
przyjęcie ustawy bez zmian
zgłoszenie poprawek do ustawy
komisja sejmowa
komisja sejmowa
sprawozdanie komisji
sprawozdanie komisji
Sejm RP
Sejm RP
głosowanie bezwzględną większością głosów
głosowanie bezwzględną większością głosów
przyjęcie uchwały Senatu RP
odrzucenie uchwały Senatu RP
odrzucenie poprawek Senatu RP
przyjęcie poprawek Senatu RP
Ustawa upada.
Marszałek Sejmu RP
Składa wniosek o ponowne rozpatrzenie ustawy (tzw. weto prezydenckie).
Prezydent RP
Występuje do TK o sprawdzenie zgodności ustawy z Konstytucją RP.
komisja sejmowa
Trybunał Konstytucyjny
sprawozdanie komisji
Sejm RP
wyrok[2]
głosowanie kwalifikowaną większością 3/5 głosów
Prezydent podpisuje ustawę i zarządza jej ogłoszenie.
TK stwierdza zgodność ustawy z Konstytucją RP.
TK stwierdza niezgodność ustawy z Konstytucją RP.
ponowne uchwalenie ustawy
Ustawa upada.
Ustawa upada.
publikacja w Dzienniku Ustaw RP

Kluby i koła w polskim parlamencie

Nie są organami parlamentu, a jedynie zrzeszają posłów i senatorów, którzy tworzą je według kryterium przynależności politycznej. Klub poselski może założyć co najmniej 15 posłów, a klub senacki – co najmniej 7 senatorów. Koła natomiast są formowane przez grupy liczące co najmniej 3 posłów lub senatorów. Każdy deputowany może należeć tylko do jednego klubu lub koła.

Kluby sejmowe i senackie odgrywają ważną rolę w polskim parlamencie – pomagają organizować prace organu ustawodawczego, a ich przewodniczący wchodzą w skład sejmowego lub senackiego Konwentu Seniorów. Kluby i koła mogą zawrzeć porozumienie i wystawić wspólną reprezentację w Konwencie.

Mandaty posłów i senatorów

Konstytucja RP: art. 103–108

Mandat parlamentarny to przekazywane posłom i senatorom upoważnienie do reprezentowania wyborców w organie władzy ustawodawczej. Wynikają z niego określone prawa i obowiązki deputowanych (→ zob. przykład).

W Polsce, podobnie jak w większości państw demokratycznych, obowiązuje koncepcja **mandatu wolnego**. W *Konstytucji RP* stwierdzono, że „Posłowie są przedstawicielami Narodu. Nie wiążą ich instrukcje wyborców". Pod względem prawnym mandat posła nie różni się zasadniczo od mandatu senatora, ponieważ zgodnie z art. 108 *Konstytucji RP* statusy obu deputowanych są regulowane przez te same przepisy. Obaj uzyskują mandat w momencie ogłoszenia wyników wyborów i sprawują go aż do zakończenia danej kadencji parlamentu.

Kiedy mandat wygasa?

Powody wygaśnięcia mandatu posła zostały wymienione w art. 247 *Kodeksu wyborczego*, a mandatu senatora – w art. 279 tej samej ustawy. W obu przypadkach ewentualne przyczyny są takie same. Mandat parlamentarzysty wygasa wskutek:

- śmierci posła (senatora),
- utraty przez posła (senatora) prawa wybieralności lub wobec faktu, że nie posiadał on tego prawa w dniu wyborów,
- pozbawienia posła (senatora) mandatu w prawomocnym orzeczeniu Trybunału Stanu,
- dobrowolnego zrzeczenia się mandatu przez posła (senatora),
- objęcia przez deputowanego stanowiska, którego nie można łączyć z mandatem posła (senatora), albo w przypadku niezrzeczenia się takiej funkcji przez nowo wybranego parlamentarzystę,
- wyboru posła (senatora) na posła do Parlamentu Europejskiego.

Przykład

***Ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora* [fragmenty]**

Art. 1

1. Posłowie i senatorowie wykonują swój mandat, kierując się dobrem Narodu.
2. Posłowie i senatorowie powinni informować wyborców o swojej pracy i działalności organu, do którego zostali wybrani.

Art. 13

1. Posła i senatora obowiązuje obecność oraz czynny udział w posiedzeniach Sejmu lub Senatu oraz Zgromadzenia Narodowego, a także ich organów, do których zostali wybrani.
2. Zasady usprawiedliwiania nieobecności posłów lub senatorów nieuczestniczących w posiedzeniach Sejmu lub Senatu oraz Zgromadzenia Narodowego, a także ich organów, określają regulaminy Sejmu lub Senatu.

Źródło: Dz.U. z 1996 r. Nr 73, poz. 350.

Każdy deputowany ma obowiązek złożyć ślubowanie – dopiero po spełnieniu tego wymogu formalnego rozpoczyna się jego kadencja. Odmowa złożenia ślubowania przez posła lub senatora jest równoznaczna ze zrzeczeniem się przez niego mandatu.

Po **wygaśnięciu mandatu posła** jego miejsce w Sejmie RP zajmuje osoba, która uzyskała kolejny najlepszy wynik w tym samym okręgu wyborczym z listy tego samego komitetu. Natomiast **wygaśnięcie mandatu senatora** wymaga przeprowadzenia wyborów uzupełniających w okręgu, z którego dostał się on do Senatu RP. Różnice między procedurami uzupełniania składu obu izb polskiego parlamentu wynikają z odmiennych ordynacji wyborczych – proporcjonalnej do Sejmu RP i większościowej do Senatu RP.

Immunitet parlamentarzysty

Konstytucja RP: art. 105

Immunitet parlamentarny to wynikający z *Konstytucji RP* przywilej posłów i senatorów. Polega on na ograniczeniu lub wykluczeniu możliwości postawienia deputowanych przed sądem za czyny popełnione w związku z wykonywaniem przez nich obowiązków. W Polsce występują dwa podstawowe rodzaje immunitetu: **immunitet materialny** oraz **immunitet formalny**.

Parlamentarzyści zdobywają immunitet z chwilą ogłoszenia wyników wyborów i przysługuje im on do momentu wygaśnięcia mandatu. Objęcie deputowanych immunitetem ma na celu zabezpieczenie ich niezależności w sprawowaniu funkcji oraz zapewnienie skutecznej pracy parlamentu.

Rodzaje immunitetu posła i senatora w Polsce

Rodzaj	Zakres
Immunitet materialny	Konstytucja RP: art. 105 ust. 1 • Immunitet materialny gwarantuje, że posłów (senatorów) nie można pociągnąć do odpowiedzialności za działalność, która wchodzi w zakres sprawowania mandatu i nie narusza praw osób trzecich. Obejmuje ona: – zgłaszanie wniosków, – wystąpienia lub głosowania na posiedzeniach Sejmu RP, Senatu RP lub Zgromadzenia Narodowego oraz ich organów, a także na posiedzeniach klubów, kół i zespołów poselskich, senackich lub parlamentarnych, – inne czynności związane nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu i realizowane poza parlamentem (np. interwencje poselskie). • Immunitet materialny chroni posła (senatora) nie tylko w trakcie kadencji, lecz także po jej zakończeniu.
Immunitet formalny	Konstytucja RP: art. 105 ust. 2, 5 • Immunitet formalny obejmuje zakaz pociągania posła lub senatora do odpowiedzialności karnej. Zakaz ten obowiązuje od dnia ogłoszenia wyników wyborów i trwa do dnia wygaśnięcia mandatu. • Poseł (senator) może zostać pociągnięty do odpowiedzialności sądowej wyłącznie za zgodą Sejmu RP (Senatu RP) wydanej w formie uchwały o uchyleniu immunitetu. • Uchylenie immunitetu umożliwia poszkodowanym wszczęcie postępowania karnego przeciwko posłowi (senatorowi). • Immunitet formalny wyklucza także użycie wszelkich form pozbawienia lub ograniczenia wolności osobistej wobec posła (senatora) przez organy państwowe stosujące przymus (przede wszystkim przez Policję), chyba że wykorzystanie tych form wynika ze stanu wyższej konieczności lub obrony koniecznej. • W razie pozbawienia lub ograniczenia wolności osobistej posła (senatora) organy stosujące przymus mogą podejmować jedynie te czynności, które nie cierpią zwłoki. O samym fakcie użycia środków karnych muszą niezwłocznie powiadomić Marszałka Sejmu (Marszałka Senatu), a na jego żądanie są zobowiązane do natychmiastowego zwolnienia zatrzymanego parlamentarzysty.

Zgromadzenie Narodowe (ZN)

Konstytucja RP: art. 114

Zgromadzenie Narodowe tworzą wspólnie obradujący posłowie i senatorowie. Jest ono zwoływane przez Marszałka Sejmu w porozumieniu z Marszałkiem Senatu wyłącznie w czterech sytuacjach ściśle określonych w *Konstytucji RP* (→ zob. tabelę poniżej).

Wspólne posiedzenie posłów i senatorów uzyskuje rangę Zgromadzenia Narodowego, jeśli dotyczy urzędu Prezydenta RP. Obradom 560 deputowanych przewodniczy Marszałek Sejmu lub, w jego zastępstwie, Marszałek Senatu.

Zgromadzenia Narodowego nie należy mylić ze wspólnymi posiedzeniami Sejmu RP i Senatu RP, które mają charakter niesformalizowany i okolicznościowy oraz nie wiążą się z podejmowaniem jakichkolwiek decyzji w głosowaniach. Obrady tego typu zwołuje się w różnych sytuacjach, np. z okazji szczególnie ważnej wizyty głowy państwa czy szefa rządu albo dla uczczenia istotnych wydarzeń – aktualnych lub historycznych.



Siedzibą polskiego parlamentu jest kompleks budynków przy ulicy Wiejskiej w Warszawie.

Kiedy zwołuje się Zgromadzenie Narodowe?

Złożenie przez prezydenta-elekta przysięgi wobec Zgromadzenia Narodowego	Konstytucja RP: art. 130 Złożenie przysięgi wobec Zgromadzenia Narodowego jest warunkiem koniecznym do objęcia przez prezydenta elekta urzędu Prezydenta RP. W tym przypadku rola Zgromadzenia Narodowego sprowadza się jedynie do wysłuchania przysięgi.
Stwierdzenie trwałej niezdolności Prezydenta RP do sprawowania funkcji ze względu na stan zdrowia	Konstytucja RP: art. 131 ust. 2 pkt 4 Uchwałę w tej sprawie Zgromadzenie Narodowe przyjmuje większością co najmniej 2/3 głosów przy obecności ustawowej liczby członków Zgromadzenia Narodowego, a więc „za" musi być co najmniej 374 deputowanych. W razie takiego rozstrzygnięcia sprawowanie urzędu przez Prezydenta RP zostaje zawieszone, a jego obowiązki, do czasu wyboru nowej głowy państwa, wykonuje Marszałek Sejmu RP.
Wygłoszenie przez Prezydenta RP orędzia do Zgromadzenia Narodowego	Konstytucja RP: art. 140 Jeżeli Prezydent RP zamierza wygłosić orędzie do ZN, musi poinformować o tym Marszałka Sejmu RP, który wydaje postanowienie w sprawie zwołania posiedzenia w celu wysłuchania przemówienia głowy państwa. *Konstytucja RP* nie przewiduje sytuacji, w której posłowie i senatorowie odbywają debatę nad treścią prezydenckiego wystąpienia.
Postawienie Prezydenta RP w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu	Konstytucja RP: art. 145 ust. 2 Postawienie Prezydenta RP w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu jest możliwe, jeśli wniosek w tej sprawie złoży grupa 140 członków Zgromadzenia Narodowego. ZN podejmuje uchwałę w tej sprawie większością 2/3 ustawowej liczby członków, czyli przy poparciu wniosku przez co najmniej 374 parlamentarzystów. W razie takiego rozstrzygnięcia sprawowanie urzędu przez Prezydenta RP zostaje zawieszone, a jego obowiązki, do czasu wyboru nowej głowy państwa, wykonuje Marszałek Sejmu RP.

Ćwiczenia

WYKONAJ W ZESZYCIE

1 Przeczytaj tekst źródłowy. Następnie rozstrzygnij, który z przedstawionych w nim modeli dwuizbowości parlamentu funkcjonuje w Polsce. Odpowiedź uzasadnij, odwołując się do kompetencji Sejmu RP i Senatu RP.

Praca z tekstem źródłowym

> W bikameralizmie symetrycznym mamy równą dystrybucję władzy między izbami i bardzo zbliżone kompetencje ustawodawcze obu izb. […] Oznacza to, że kompetencje obu izb w ramach procesu decyzyjnego rozłożone są równomiernie na każdą z nich […]. Odnosi się to zarówno do funkcji kontrolnej, jak i kreacyjnej parlamentu, w tym także do kontroli rządu. […] […] każda dwuizbowość niespełniająca warunków dwuizbowości równorzędnej, czyli przyznająca pozycję dominującą jednej z izb parlamentu, jest uznawana za bikameralizm asymetryczny. Skrajnym tego wyrazem jest udzielenie jednej izbie wyłącznych kompetencji w istotnych dziedzinach aktywności parlamentu, w tym przede wszystkim kontroli rządu i jego politycznej odpowiedzialności przed izbą.
>
> Źródło: Z. Machelski, *Modele parlamentów dwuizbowych. Ujęcie porównawcze.*

2 Przyporządkuj do wymienionych działań Sejmu RP realizowane dzięki nim funkcje parlamentu.

głosowanie nad wetem Prezydenta RP	A
powołanie prezesa Najwyższej Izby Kontroli	B
udzielenie absolutorium Radzie Ministrów	C

1. funkcja kontrolna
2. funkcja kreacyjna
3. funkcja ustawodawcza
4. funkcja ustrojodawcza

! **3** Na podstawie informacji z oficjalnych serwisów internetowych polskiego parlamentu wymień imiona i nazwiska obecnie urzędujących Marszałka Sejmu RP, Marszałka Senatu RP oraz wicemarszałków obu izb. Określ także ich przynależność partyjną.

4 Wymień komisje nadzwyczajne i śledcze, które funkcjonują w obecnej kadencji Sejmu RP. Następnie przygotuj 5-minutową prezentację na temat jednej z nich.

Na forum klasy

- W swojej pracy uwzględnij przyczyny powstania tego organu sejmowego, jego skład oraz zakres przydzielonych mu zadań.
- Skorzystaj z dostępnych źródeł, np. z wiadomości zamieszczonych na stronach internetowych Sejmu RP lub w portalach informacyjnych zajmujących się polską polityką.
- Swoje ustalenia przedstaw na forum klasy.

5 Zapoznaj się z przebiegiem wybranych obrad Sejmu RP. Następnie przygotuj własne wystąpienie dotyczące zagadnienia, które było wówczas przedmiotem debaty posłów. W swoim przemówieniu odnieś się do poglądów i stanowisk, które zaprezentowali w omawianej sprawie przedstawiciele poszczególnych ugrupowań parlamentarnych.

6 Przeczytaj art. 121 *Konstytucji RP*. Następnie odpowiedz, jaki warunek musi zostać spełniony, aby poprawka do ustawy zaproponowana przez Senat RP została uwzględniona w ostatecznej wersji tego aktu.

Konstytucja RP

4 Prezydent RP

funkcje | kompetencje | zadania | odpowiedzialność

Prezydent w polskim systemie rządów pełni funkcję głowy państwa. Obowiązujący w Polsce parlamentarno-gabinetowy model ustrojowy mocno ogranicza jego realny wpływ na bieżącą politykę, mimo to w *Konstytucji RP* powierzono mu stosunkowo szerokie kompetencje. Jakie uprawnienia posiada Prezydent RP? Za co i w jakim zakresie odpowiada?

Pozycja ustrojowa Prezydenta RP

Konstytucja RP: art. 10 ust. 2, art. 126–145

Prezydent RP jest jednym z organów władzy wykonawczej. Jego pozycja ustrojowa wynika nie tylko z funkcji i kompetencji, które przyznaje mu *Konstytucja RP*. Duże znaczenie ma również fakt, że głowa państwa jest wyłaniana w wyborach powszechnych, co daje jej silny mandat społeczny do sprawowania urzędu. Kadencja prezydencka trwa pięć lat. Konstytucja przewiduje możliwość tylko jednorazowej reelekcji, czyli ponownego wyboru na ten urząd.

Jakie funkcje pełni Prezydent RP?

Konstytucja RP: art. 126, 133, 134, 144.

Głowa państwa pełni trzy podstawowe funkcje:

- wykonawczą,
- reprezentacyjno-symboliczną,
- arbitrażową.

Realizacja **funkcji wykonawczej** polega na tym, że Prezydent RP:

- czuwa nad przestrzeganiem *Konstytucji RP*,
- stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa,
- ratyfikuje umowy międzynarodowe,
- bierze udział w prowadzeniu polityki państwa, zwłaszcza w sferze polityki zagranicznej i obronnej,
- wykonuje ustawy uchwalone przez parlament za pomocą rozporządzeń i zarządzeń.

W ramach funkcji **reprezentacyjno-symbolicznej** głowa państwa:

- występuje jako najwyższy przedstawiciel Rzeczypospolitej Polskiej,
- uosabia majestat i autorytet władzy państwowej w Polsce,
- stanowi symbol jedności i trwałości państwa oraz reprezentuje je zarówno w polityce wewnętrznej (m.in. nadaje obywatelstwo, obsadza określone stanowiska cywilne i wojskowe), jak i na arenie międzynarodowej (m.in. ratyfikuje i wypowiada umowy międzynarodowe).

Z kolei **funkcję arbitrażową** Prezydent RP pełni przez łagodzenie napięć i pośredniczenie w rozwiązywaniu sporów występujących między różnymi organami władzy państwowej (np. między rządem a parlamentem).

Jakie kompetencje posiada Prezydent RP?

Określone w *Konstytucji RP* i ustawach kompetencje głowy państwa można podzielić na prerogatywy i akty wymagające kontrasygnaty (podpisu) Prezesa Rady Ministrów. Dzięki takiemu podziałowi Prezydent RP może skutecznie realizować funkcję arbitra, natomiast drugi organ władzy wykonawczej, czyli Rada Ministrów, może swobodnie prowadzić spójną politykę wewnętrzną i zagraniczną.

Większość aktów wydanych przez Prezydenta RP wymaga **kontrasygnaty**, czyli uzyskuje ważność po tym, jak zatwierdzi ją podpisem Prezes Rady Ministrów. Premier jest jedynym w Polsce organem uprawnionym do kontrasygnowania aktów urzędowych Prezydenta RP. Gdy składa swój podpis na dokumencie, przyjmuje na siebie odpowiedzialność polityczną za decyzje podjęte przez głowę państwa.

Kontrasygnaty premiera nie wymagają te czynności Prezydenta RP, które są jego **prerogatywami**, czyli wyłącznymi uprawnieniami. W art. 144 *Konstytucji RP* wymieniono 30 aktów urzędowych głowy państwa, które nie muszą zostać kontrasygnowane (→ zob. tabelę na s. 104). Liczba i charakter prerogatyw Prezydenta RP pozwalają stwierdzić, że może on prowadzić w określonych kwestiach samodzielną politykę, niezależną od stanowiska rządu i większości parlamentarnej.

Prezydent RP w prawodawstwie

Konstytucja RP: art. 142, 234

W świetle *Konstytucji RP* Prezydent RP może wydawać: rozporządzenia z mocą ustawy, rozporządzenia i zarządzenia.

Rozporządzenia z mocą ustawy głowa państwa wydaje tylko na wniosek Rady Ministrów RP – wyłącznie w stanie wojennym i jedynie w sytuacji, w której Sejm RP nie może zebrać się na obrady. Takie rozporządzenie należy do źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Musi je zatwierdzić izba niższa parlamentu, wymaga także kontrasygnaty premiera.

Rozporządzenia Prezydent RP wydaje na podstawie upoważnienia zawartego we właściwej ustawie i w celu jej wykonania. Wymagają one podpisu Prezesa Rady Ministrów i są źródłami prawa powszechnie obowiązującego.

Zarządzenia prezydenckie ogłasza się wyłącznie na podstawie konkretnych ustaw. Mają one charakter wewnętrznie obowiązujący, co oznacza, że nie można ich uznać za źródła powszechnie obowiązującego prawa. W formie zarządzenia ustanowiono m.in. *Statut Kancelarii Prezydenta RP*.

Głowa państwa ma również prawo do wydawania **postanowień**, które w odróżnieniu od trzech wymienionych dotąd aktów urzędowych mają charakter indywidualny. W formie postanowienia Prezydent RP m.in. podejmuje decyzje o nadaniu tytułów profesorskich naukowcom i artystom oraz nauczycielom akademickim, a także o powołaniu sędziów i nadaniu stopni generalskich.

Prezydenci RP po 1989 r.



Wojciech Jaruzelski
(prezydent w latach 1989–1990)[1]



Lech Wałęsa
(prezydent w latach 1990–1995)



Aleksander Kwaśniewski
(prezydent w latach 1995–2005)[2]



Lech Kaczyński
(prezydent w latach 2005–2010)[3]



Bronisław Komorowski
(prezydent w latach 2010–2015)



Andrzej Duda
(prezydent od 2015 r.)[2, 4]

[1] Został wybrany przez Zgromadzenie Narodowe.
[2] Sprawował funkcję przez dwie kadencje.
[3] Zginął w katastrofie prezydenckiego samolotu Tu-154 w Smoleńsku.
[4] Jego kadencja kończy się w sierpniu 2025 r.

Prerogatywy Prezydenta RP

Uprawnienia związane z władzą ustawodawczą	Konstytucja RP: art. 144 ust. 3 pkt 1–9 • Zarządzanie wyborów. • Zwoływnie pierwszego posiedzenia izb parlamentu w danej kadencji. • Zarządzanie skrócenia kadencji Sejmu RP. • Prawo inicjatywy ustawodawczej. • Zarządzanie referendum ogólnokrajowego. • Podpisywanie ustaw lub zgłaszanie weta. • Zarządzanie ogłoszenia ustaw i umów międzynarodowych. • Wygłaszanie orędzi do Sejmu RP, Senatu RP lub Zgromadzenia Narodowego. • Zwracanie się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie zgodności ustawy z *Konstytucją RP*.
Kompetencje z zakresu władzy wykonawczej	Konstytucja RP: art. 144 ust. 3 pkt 11–15 • Desygnowanie Prezesa Rady Ministrów, a następnie powoływanie premiera i członków rządu. • Przyjmowanie dymisji Rady Ministrów. • Składanie wniosków do Sejmu RP o pociągnięcie do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu członków Rady Ministrów. • Dokonywanie zmian w składzie rządu na wniosek Prezesa Rady Ministrów. • Zwoływanie Rady Gabinetowej – organu opiniodawczo-doradczego złożonego z rządu obradującego pod przewodnictwem Prezydenta RP.
Uprawnienia dotyczące władzy sądowniczej	Konstytucja RP: art. 144 ust. 3 pkt 17, 20–23 • Powoływanie sędziów. • Powoływanie organów kierowniczych sądów i Trybunału Konstytucyjnego: Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego oraz pozostałych prezesów SN, Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego oraz Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego i wiceprezesów NSA.
Kompetencje związane z pełnieniem funkcji głowy państwa	Konstytucja RP: art. 144 ust. 3 pkt 16, 18–19 • Nadawanie orderów i odznaczeń. • Stosowanie prawa łaski. • Nadawanie obywatelstwa polskiego oraz wyrażanie zgody na jego zrzeczenie się.
Uprawnienia kreacyjne	Konstytucja RP: art. 144 ust. 3 pkt 24–27 • Składanie wniosku do Sejmu RP o powołanie Prezesa Narodowego Banku Polskiego. • Powoływanie trzech członków Rady Polityki Pieniężnej. • Powoływanie i odwoływanie członków Rady Bezpieczeństwa Narodowego. • Powoływanie dwóch członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji.
Inne kompetencje	Konstytucja RP: art. 144 ust. 3 pkt 10, 28–30 • Składanie wniosków o przeprowadzenie kontroli przez Najwyższą Izbę Kontroli. • Nadawanie statutu Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej oraz powoływanie i odwoływanie Szefa Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej. • Wydawanie zarządzeń. • Prawo do zrzeczenia się urzędu Prezydenta RP.

Rola Prezydenta RP w polityce zagranicznej

Konstytucja RP: art. 10 ust. 2, 126, 133

Zgodnie z art. 126 *Konstytucji RP* Prezydent RP jest „najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej". Głowa państwa sprawuje funkcje reprezentacyjne w polityce zarówno wewnętrznej, jak i zewnętrznej.

Ponieważ według art. 146 *Konstytucji RP* prowadzenie polityki zagranicznej należy do wyłącznych kompetencji Rady Ministrów, Prezydent RP jedynie realizuje podjęte przez rząd decyzje dotyczące spraw międzynarodowych i wyraża na zewnątrz stanowisko polskich władz. Rola głowy państwa w rzeczywistości ogranicza się zatem przede wszystkim do

reprezentowania kraju w stosunkach zewnętrznych. Mimo to w ustawie zasadniczej zarezerwowano dla niej pewne szczególne uprawnienia. Zgodnie z art. 133 *Konstytucji RP* Prezydent RP:

- ratyfikuje i wypowiada umowy międzynarodowe (z obowiązkiem zawiadomienia o tym parlamentu),
- mianuje i odwołuje przedstawicieli (ambasadorów) Polski w innych państwach oraz przy organizacjach międzynarodowych,
- przyjmuje listy uwierzytelniające i odwołujące od akredytowanych przedstawicieli dyplomatycznych innych państw i organizacji międzynarodowych.

Prezydent RP jako zwierzchnik Sił Zbrojnych RP

Konstytucja RP: art. 134

W czasie pokoju Prezydent RP sprawuje zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej za pośrednictwem **Ministra Obrony Narodowej**. Na przykład na wniosek tego ministra nadaje określone w ustawach stopnie wojskowe. Ponadto głowa państwa nominuje na określony ustawowo czas Szefa Sztabu Generalnego i dowódców poszczególnych rodzajów wojsk, a w czasie wojny na wniosek premiera mianuje Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych.

Funkcja najwyższego zwierzchnika Sił Zbrojnych RP ma charakter symboliczny i nie oznacza, że Prezydentowi RP jest przyznawany określony stopień wojskowy.

Prezydent RP a bezpieczeństwo państwa

Konstytucja RP: art. 135–136

Głowa państwa posiada również określone kompetencje w dziedzinie obronności Polski. Powołuje i odwołuje osoby wchodzące w skład **Rady Bezpieczeństwa Narodowego** (RBN) – organu, który doradza Prezydentowi RP w zakresie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa. Mianowanie członków RBN należy do prezydenckich prerogatyw. Z reguły głowa państwa powołuje do niej m.in. marszałków obu izb, premiera, ministrów odpowiedzialnych za sprawy bezpieczeństwa oraz szefów ugrupowań politycznych reprezentowanych w parlamencie. Prezydent zwołuje posiedzenie Rady zwykle w związku z wydarzeniami o istotnym znaczeniu dla bezpieczeństwa kraju (→zob. przykład).

RBN nie podejmuje decyzji – ma prawo do opiniowania założeń polityki bezpieczeństwa, rozpatrywania problemów militarnych i pozamilitarnych związanych z bezpieczeństwem narodowym, proponowania kierunków rozwoju Sił Zbrojnych RP.

W przypadku bezpośredniego zewnętrznego zagrożenia państwa Prezydent RP, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, zarządza powszechną lub częściową **mobilizację** i użycie Sił Zbrojnych RP do obrony kraju (art. 136 *Konstytucji RP*). Do jego uprawnień dotyczących obronności zalicza się także prawo do wprowadzenia – w sytuacjach określonych w ustawie zasadniczej – stanu wojennego i stanu wyjątkowego na terenie całego państwa lub jego części.

Przykład

Wybrane posiedzenia RBN

- 2007 r. – posiedzenie poświęcone omówieniu amerykańskiej propozycji rozmieszczenia w Polsce elementów tarczy antyrakietowej (instalacji wojskowych chroniących państwa przed atakami rakietowymi).
- 2 marca 2022 r. – posiedzenie zwołane przez prezydenta Andrzeja Dudę w reakcji na rosyjską agresję na Ukrainę; na spotkaniu poruszono kwestie dotyczące bezpieczeństwa Rzeczypospolitej i pomocy walczącym Ukraińcom.



Posiedzenie RBN z 10 marca 2020 r. poświęcone przeciwdziałaniu pandemii COVID-19.



Prezydent Andrzej Duda w trakcie przeglądu oddziałów wojskowych przed defiladą z okazji Święta Wojska Polskiego.

Jaka jest odpowiedzialność Prezydenta RP?

W systemie parlamentarno-gabinetowym obowiązuje zasada, zgodnie z którą głowa państwa nie odpowiada przed parlamentem za swoje działania i wydawane przez siebie akty polityczne. Taką odpowiedzialność ponosi rząd – to właśnie z tego względu większość aktów urzędowych prezydenta wymaga kontrasygnaty premiera. Takie rozwiązanie ustrojowe funkcjonuje również w Polsce. Na mocy obecnie obowiązującej ustawy zasadniczej Prezydent RP nie ponosi odpowiedzialności politycznej – parlament nie może go odwołać ani wyrazić wobec niego wotum nieufności.

Odpowiedzialność konstytucyjna

Konstytucja RP: art. 145

Głowa państwa może natomiast odpowiadać konstytucyjnie. Zgodnie z art. 145 ust. 1 ustawy zasadniczej Prezydent RP ponosi odpowiedzialność za:

- naruszenie *Konstytucji RP*,
- złamanie przepisów ustawy,
- popełnione przestępstwo.

Jeśli osoba sprawująca władzę państwową złamała przepisy konstytucyjne bądź ustawowe, ale nie popełniła przestępstwa w rozumieniu prawa karnego, to takie działanie nazywa się **deliktem konstytucyjnym**. Aby Prezydent RP poniósł odpowiedzialność za delikt konstytucyjny, musi popełnić zabroniony czyn podczas wykonywania obowiązków wynikających z pełnienia urzędu. Nawet wówczas głowa państwa ponosi odpowiedzialność wyłącznie przed Trybunałem Stanu, ponieważ postępowanie karne w zwykłej procedurze (przed sądem powszechnym) mogłoby zostać podjęte dopiero po zakończeniu jej kadencji.

Prezydenta RP można pociągnąć do odpowiedzialności za popełnienie deliktu konstytucyjnego nawet wówczas, gdy jego akt urzędowy kontrasygnował Prezes Rady Ministrów. W takiej sytuacji głowa państwa ponosi wyłącznie odpowiedzialność konstytucyjną, natomiast premier – odpowiedzialność zarówno konstytucyjną, jak i polityczną.

Prawo do postawienia Prezydenta RP w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu przysługuje wyłącznie Zgromadzeniu Narodowemu. By do tego doszło, muszą zostać spełnione konkretne warunki formalne, które wymieniono w temacie 3. tego rozdziału. Trybunał może pozbawić głowę państwa urzędu lub orzec inne kary przewidziane w *Ustawie o Trybunale Stanu* – jeśli po zbadaniu zarzutów stwierdzi, że umyślnie naruszyła ona przepisy *Konstytucji RP* lub ustaw albo popełniła przestępstwo.

Odpowiedzialność konstytucyjna Prezydenta RP związana z deliktem konstytucyjnym nie ulega przedawnieniu. Natomiast jego odpowiedzialność karna za popełnienie przestępstwa podczas sprawowania urzędu przedawnia się zgodnie z przepisami prawa karnego dotyczącymi przedawnienia.

Czy wiesz, że...

Zdaniem niektórych politologów w Polsce istnieje pewna specyficzna forma odpowiedzialności politycznej Prezydenta RP. Wynika ona z tego, że głowa państwa jest wybierana w głosowaniu powszechnym. Gdy urzędujący Prezydent RP ubiega się o ponowny wybór (reelekcję), to można wówczas powiedzieć, że ponosi on odpowiedzialność polityczną za swoje dotychczasowe działania przed wyborcami, czyli przed narodem.

Ćwiczenia

WYKONAJ W ZESZYCIE

! **1** Rozstrzygnij, czy w Rzeczypospolitej Polskiej występują elementy systemu prezydenckiego, czy – systemu parlamentarno-prezydenckiego. Uzasadnij swoją odpowiedź.

2 Wyjaśnij, czym są prerogatywy Prezydenta RP. Wymień te z nich, które – Twoim zdaniem – umożliwiają głowie państwa wywieranie największego wpływu na decyzje innych naczelnych organów władzy. Uzasadnij swój wybór.

3 Na podstawie informacji znalezionych w internecie wymień po jednym przykładzie ustawy:

a) podpisanej przez Prezydenta RP,

b) zawetowanej przez głowę państwa,

c) skierowanej do Trybunału Konstytucyjnego.

4 Zapoznaj się art. 141 *Konstytucji RP* i wykonaj polecenia. Konstytucja RP

a) Rozstrzygnij, czy Rada Gabinetowa posiada inicjatywę ustawodawczą.

b) Przedstaw informacje na temat jednego z posiedzeń Rady Gabinetowej. Podaj datę tych obrad oraz imię i nazwisko Prezydenta RP, który je zwołał. Omów krótko zagadnienia, których dotyczyło to posiedzenie. Skorzystaj z dostępnych źródeł.

! **5** Zapoznaj się z art. 131 *Konstytucji RP* i wymień sytuacje, w których obowiązki Prezydenta RP tymczasowo wykonuje Marszałek Sejmu RP. Konstytucja RP

6 Na podstawie zamieszczonego materiału źródłowego określ, kto i w jaki sposób może zainicjować w Polsce procedurę ułaskawienia. Praca z tekstem źródłowym

***Kodeks postępowania karnego* [fragmenty]**

Art. 561. § 1. Prośbę o ułaskawienie przedstawia się sądowi, który wydał wyrok w pierwszej instancji. […]

Art. 564. § 1. Jeżeli w sprawie, w której wniesiono prośbę o ułaskawienie, orzekał tylko sąd pierwszej instancji i wyda on opinię pozytywną – przesyła Prokuratorowi Generalnemu akta sprawy […] wraz ze swoją opinią […].

§ 2. Jeżeli w sprawie […] orzekał sąd odwoławczy, sąd pierwszej instancji przesyła mu akta lub niezbędne ich części wraz ze swoją opinią. […]

Art. 565. § 1. Jeżeli prośbę o ułaskawienie choćby jeden sąd zaopiniował pozytywnie, Prokurator Generalny przedstawia Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej prośbę o ułaskawienie wraz z aktami sprawy i swoim wnioskiem.

§ 2. Prośbę o ułaskawienie skierowaną bezpośrednio do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej przekazuje się Prokuratorowi Generalnemu w celu nadania jej biegu […]. […]

Art. 567. § 1. Postępowanie o ułaskawienie może wszcząć z urzędu Prokurator Generalny, który może żądać przedstawienia sobie akt sprawy z opiniami sądów albo przedstawić akta Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej bez zwracania się o opinię.

§ 2. Prokurator Generalny przedstawia Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej akta sprawy lub wszczyna z urzędu postępowanie o ułaskawienie w każdym wypadku, kiedy Prezydent tak zadecyduje.

Źródło: Dz.U. z 1997 r. Nr 89, poz. 555 z późn. zm.

5 Rada Ministrów RP

premier | ministrowie | wotum zaufania | wotum nieufności | administracja rządowa | wojewoda | służba cywilna

Rada Ministrów RP (RM), czyli polski rząd, sprawuje władzę wykonawczą w systemie politycznym naszego kraju. Oznacza to, że realizuje ustawy uchwalone przez parlament, a także jest odpowiedzialna – zgodnie ze specyfiką parlamentarno-gabinetowego modelu rządów – za prowadzenie polityki państwa, zarówno wewnętrznej, jak i zewnętrznej. W jaki sposób RM oddziałuje na inne organy władzy? Kto wchodzi w skład rządu? Przed kim odpowiadają za swoje działania ministrowie?

Rada Ministrów w ustroju Polski

Konstytucja RP: art. 10 ust. 2, art. 146–162

Rada Ministrów jest drugim – obok Prezydenta RP – organem władzy wykonawczej w Polsce. Zasadom funkcjonowania i pozycji ustrojowej rządu poświęcono cały rozdział VI *Konstytucji RP*.

RM prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną państwa oraz decyduje o sprawach niezastrzeżonych dla innych organów władzy lub dla samorządu terytorialnego. Oznacza to, że w Polsce to rządowi przysługuje tzw. **domniemanie kompetencji** – jeśli jakiegoś uprawnienia nie przyznano formalnie innemu organowi, można przyjąć, że należy ono do RM.

Rada Ministrów jako organ kolegialny

Organizację i tryb pracy polskiego rządu regulują *Konstytucja RP* oraz *Ustawa o Radzie Ministrów*. Zgodnie z art. 1 tego drugiego aktu **RM działa kolegialnie**, co oznacza, że każdy członek rządu powinien uczestniczyć w jego pracach na równych zasadach.

Osoby wchodzące w skład RM mają obowiązek podejmować decyzje zgodne ze stanowiskiem całego rządu i ogólnym kierunkiem jego polityki. Minister nie może sprzeciwić się ustaleniom wypracowanym przez kolegialny organ, do którego należy.

W rządzie obligatoryjnie zasiadają Prezes Rady Ministrów, czyli **premier**, oraz ministrowie kierujący poszczególnymi działami administracji rządowej. Ten pierwszy nadzoruje pracę ministrów oraz reprezentuje swój gabinet w kontaktach z innymi organami państwowymi. W *Konstytucji RP* nie została wskazana maksymalna ani minimalna liczba osób tworzących rząd – to od premiera zależy, ilu członków RM powoła.

Kompetencje Rady Ministrów

Konstytucja RP: art. 146 ust. 4

Ustawa zasadnicza wyróżnia 12 najistotniejszych dziedzin, w których rządowi przysługują decydujące uprawnienia. Do najważniejszych zadań tego organu władzy należą:

- zapewnianie wykonania ustaw,
- wydawanie rozporządzeń,
- koordynowanie i kontrola działań organów administracji rządowej,
- ochrona interesów Skarbu Państwa,
- opracowywanie i uchwalanie projektu budżetu państwa,
- kierowanie wykonaniem budżetu państwa i sporządzanie sprawozdań z realizacji ustaw budżetowych,
- zapewnianie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa oraz porządku publicznego,
- ochrona bezpieczeństwa zewnętrznego państwa,
- reprezentowanie Rzeczypospolitej Polskiej w relacjach z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi oraz kierowanie ogólną polityką zagraniczną,

- zawieranie umów międzynarodowych wymagających ratyfikacji oraz zatwierdzanie i wypowiadanie innych porozumień międzypaństwowych,
- kierowanie polityką państwa w dziedzinie obronności, w tym określanie co roku liczby obywateli powołanych do czynnej służby wojskowej,
- określanie organizacji i trybu pracy rządu i poszczególnych ministerstw.

Zadania Prezesa Rady Ministrów

Konstytucja RP: art. 148

Premier uczestniczy w powołaniu poszczególnych członków Rady Ministrów oraz decyduje o jej rekonstrukcjach, czyli o zmianach w jej składzie. Ponadto Prezes RM:

- kieruje pracami rządu i reprezentuje go na zewnątrz,
- wydaje rozporządzenia na podstawie upoważnienia ustawowego,
- czuwa nad realizacją polityki rządu i określa sposoby jej wdrażania w życie,
- koordynuje i kontroluje pracę poszczególnych ministrów,
- zwołuje, otwiera i zamyka posiedzenia Rady Ministrów, przewodniczy jej obradom i określa ich porządek (może też podjąć decyzję o ich utajnieniu),
- sprawuje nadzór nad samorządem terytorialnym oraz jest najwyższym zwierzchnikiem służbowym pracowników administracji rządowej.

Premier może także powoływać wicepremierów – *Konstytucja RP* nie określa ich liczby ani przysługujących im uprawnień. Wykonują oni zadania w zakresie wskazanym przez Prezesa RM i najczęściej łączą swoją funkcję z rolą ministra odpowiedzialnego za jeden z działów administracji rządowej.

Zadania ministrów

Konstytucja RP: art. 149 ust. 1

Członków RM można podzielić na dwie grupy. Do pierwszej z nich należą **ministrowie resortowi**, którzy kierują ministerstwami, czyli sektorami administracji rządowej odpowiedzialnymi za określoną dziedzinę życia publicznego, np. za służbę zdrowia czy politykę społeczną. Sprawują oni swój urząd przez wydawanie rozporządzeń i zarządzeń.

Do grupy drugiej zaliczamy **ministrów zadaniowych**, zwanych także **ministrami bez teki** – wypełniają oni konkretne zadania powierzone im przez premiera i mają prawo jedynie do ogłaszania zarządzeń.

Każdy minister resortowy to jednocześnie jednoosobowy naczelny organ administracji rządowej i członek rządu, czyli organu kolegialnego. Wynika stąd, że może wydawać rozporządzenia i zarządzenia o randze obowiązujących aktów prawnych, ale rząd na wniosek premiera może każdy z tych aktów uchylić.

Procedury powołania rządu

Konstytucja RP: art. 154, 155

Rada Ministrów za każdym razem zostaje powołana na czas nieokreślony, ponieważ urzęduje do momentu uformowania się następnego rządu. Premier obligatoryjnie składa dymisję swojego gabinetu w czterech sytuacjach:

- na pierwszym posiedzeniu nowo wybranego Sejmu RP,
- w razie nieuchwalenia przez Sejm RP wotum zaufania dla RM,
- po wyrażeniu przez Sejm RP konstruktywnego wotum nieufności wobec RM,
- w razie swojej decyzji o rezygnacji, choć w tym wypadku Prezydent RP może odmówić odwołania rządu.

Po dymisji Rady Ministrów głowa państwa powierza jej dalsze pełnienie obowiązków do czasu powołania nowego rządu. Wynika to z podstawowej zasady ustroju Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którą nie można dopuścić do przerwy w funkcjonowaniu RM.

Ustawa zasadnicza przewiduje trzy procedury powoływania rządu (podstawową i dwie rezerwowe). Prawo do nominowania premiera i członków RM przysługuje w pierwszej kolejności Prezydentowi RP. Do rozpoczęcia pracy każdy rząd potrzebuje ponadto wotum zaufania udzielonego przez Sejm RP (→ zob. schemat na s. 110).

Procedury powoływania Rady Ministrów

Krok I (procedura podstawowa)

Etap prezydencki:

- Prezydent RP desygnuje Prezesa Rady Ministrów, który następnie proponuje skład rządu.
- Prezydent mianuje premiera i ministrów oraz odbiera od nich przysięgę. Nie może to trwać dłużej niż 14 dni od pierwszego posiedzenia Sejmu RP lub przyjęcia dymisji poprzedniego rządu. W razie niedotrzymania tego terminu inicjatywę w procesie powołania rządu przejmuje parlament (→zob. krok II).

Etap sejmowy:

- W ciągu 14 dni od powołania Rady Ministrów przez Prezydenta RP premier przedstawia Sejmowi RP program działania swojego gabinetu – czyli wygłasza tzw. *expose* – oraz składa wniosek o udzielenie wotum zaufania dla RM. Sejm podejmuje uchwałę w tej sprawie bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.
- W przypadku nieuchwalenia wotum zaufania Prezes RM jest zobowiązany do złożenia dymisji rządu, który sprawuje swoje obowiązki do czasu powołania nowego gabinetu.

Krok II (pierwsza procedura rezerwowa)

- Stosuje się ją, jeżeli nie udało się powołać RM w wyniku procedury podstawowej.
- Sejm w ciągu 14 dni wybiera Prezesa RM bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.
- Wyłoniony w ten sposób premier przedstawia na posiedzeniu sejmowym program działania swojego gabinetu oraz proponowany skład RM. Posłowie decydują o wyborze ministrów wskazanych przez Prezesa RM także bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.
- Prezydent RP jest zobowiązany powołać wybrany przez Sejm rząd i odebrać przysięgę od jego członków.
- Cała procedura nie może trwać dłużej niż 14 dni.

Krok III (druga procedura rezerwowa)

Wykorzystuje się ją wówczas, gdy Sejm RP nie zdoła wyłonić rządu. Przebiega podobnie jak procedura podstawowa: składa się z etapów prezydenckiego i sejmowego oraz obowiązują w niej takie same terminy. Różnica polega jednak na tym, że w kroku III posłowie udzielają wotum zaufania zwykłą większością głosów, co ułatwia powołanie RM.

Niepowodzenie każdej z procedur

Jeżeli Sejm RP nie zdoła wyłonić rządu w trzech próbach, Prezydent RP podejmuje decyzję o skróceniu jego kadencji i zarządza nowe wybory, które muszą się odbyć w terminie do 45 dni od dnia wydania prezydenckiego zarządzenia.

Odpowiedzialność polityczna rządu i jego członków

Poszczególni członkowie RM ponoszą **odpowiedzialność polityczną**:

- **indywidualną** – w formie **wotum nieufności** wyrażonego przez Sejm RP w stosunku do konkretnego ministra,
- **solidarną** – w postaci **wotum nieufności** wobec całego rządu lub **odmowy** udzielenia mu wotum zaufania.

Wotum nieufności wobec ministra

Konstytucja RP: art. 159

Wniosek o wyrażenie wotum nieufności wobec danego ministra – czyli o jego odwołanie przez Sejm RP – może zgłosić grupa co najmniej **69 posłów**. Głosowanie w tej sprawie odbywa się nie wcześniej niż po upływie 7 dni od dnia zgłoszenia propozycji wotum. Jeśli zyskuje ona poparcie ponad połowy ustawowej liczby posłów (minimum 231 głosów), Sejm RP wyraża wotum nieufności wobec wskazanego ministra, a Prezydent RP jest zobowiązany go odwołać.

W praktyce odwołanie członka RM przez wotum nieufności jest trudne, jeśli rząd dysponuje poparciem stabilnej większości w izbie niższej parlamentu.

Wotum nieufności wobec rządu

Konstytucja RP: art. 158

Wniosek w tej sprawie może zgłosić grupa co najmniej **46 posłów**, którzy muszą w nim wskazać kandydata na nowego premiera. Takie rozwiązanie jest nazywane **konstruktywnym wotum nieufności**. Propozycja odwołania dotychczasowej Rady Ministrów i powołania nowego rządu może zostać poddana pod głosowanie nie wcześniej niż po upływie 7 dni od jej zgłoszenia.

Sejm RP wyraża konstruktywne wotum nieufności przy poparciu większości ustawowej liczby posłów (wynoszącej co najmniej 231 głosów). Gdy taka decyzja zostaje podjęta, Prezydent RP przyjmuje dymisję Rady Ministrów i powołuje nowego Prezesa RM wskazanego przez posłów, którzy złożyli wniosek. Następnie głowa państwa mianuje – na wniosek premiera – pozostałych członków rządu, po czym odbiera od nich przysięgę.

Jeżeli Sejm RP nie przyjmie wniosku o wotum nieufności – tak wobec wybranego ministra, jak w stosunku do całego rządu – propozycję powtórnego głosowania w tej samej sprawie można zgłosić nie wcześniej niż po upływie 3 miesięcy od dnia zgłoszenia poprzedniej. Złożenie ponownego wniosku przed upływem tego terminu jest możliwe, jeżeli wystąpi z nim grupa co najmniej 115 posłów.

Wotum zaufania wobec rządu

Konstytucja RP: art. 160

Premier może w każdej chwili zwrócić się do Sejmu RP o wyrażenie wotum zaufania dla kierowanego przez siebie gabinetu. Głosowanie nad tym wnioskiem odbywa się na najbliższym posiedzeniu izby niższej. Jeśli natomiast Prezes RM złożył prośbę o wotum w trakcie posiedzenia, to głosowanie musi zostać przeprowadzone jeszcze przed zakończeniem aktualnie trwających obrad.

Sejm RP udziela wotum zaufania Radzie Ministrów zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Jeżeli premier poniesie porażkę w głosowaniu, musi złożyć dymisję na ręce Prezydenta RP.

Odpowiedzialność konstytucyjna członków rządu

Konstytucja RP: art. 156

Prezes RM i poszczególni ministrowie ponoszą także **indywidualną odpowiedzialność konstytucyjną** za delikty konstytucyjne oraz przestępstwa popełnione w związku z zajmowanym stanowiskiem.

Decyzję o postawieniu członka rządu przed Trybunałem Stanu podejmuje Sejm RP większością 3/5 głosów przy obecności ustawowej liczby posłów. Wniosek w sprawie oskarżenia ministra lub premiera mogą skierować do izby niższej Prezydent RP lub grupa co najmniej 115 posłów.

Administracja rządowa

Administracja rządowa jest jednym z dwóch – obok administracji samorządowej – działów **administracji publicznej**. Można ją zdefiniować na dwa sposoby – jako:

- zespół urzędów i instytucji zarządzających działalnością państwa,
- podstawowy aspekt funkcjonowania państwa, polegający na kierowaniu przez upoważnione do tego organy najważniejszymi dziedzinami życia społecznego.

Administracja publiczna przede wszystkim realizuje zadania państwa, a zatem jest związana z władzą wykonawczą.

Organizacja administracji rządowej

Podmioty wchodzące w skład administracji rządowej tworzą **strukturę hierarchiczną** (→ zob. schemat na s. 114). Organy niższe podlegają organom wyższej rangi i są zobowiązane wykonywać przekazywane im polecenia i zadania. Na najwyższym szczeblu tej struktury w Polsce działają **naczelne organy administracji rządowej**, do których zaliczają się Rada Ministrów, Prezes RM oraz ministrowie. Środkowy poziom obejmuje **centralne organy administracji rządowej**, czyli szefów jednostek organizacyjnych podporządkowanych premierowi, Radzie Ministrów lub poszczególnym ministrom. Na najniższym szczeblu znajdują się **terenowe organy administracji rządowej**:

- 16 wojewodów powołanych przez Prezesa RM, będących zwierzchnikami organów, które funkcjonują w ramach **zespolonej administracji rządowej**,
- organy należące do **niezespolonej administracji rządowej**.

Działy administracji rządowej

Kierują nimi ministrowie. Zakres działalności każdego z 37 takich działów określa *Ustawa o działach administracji rządowej*. W kolejnych artykułach tego aktu prawnego opisano, jakimi sprawami zajmują się organy i instytucje wchodzące w skład poszczególnych sektorów administracji. Ministrów kierujących ich pracami określa się jako ministrów właściwych do spraw wymienionych w nazwie danego działu, np. ministra odpowiedzialnego za m.in. administrację publiczną oraz sprawy wewnętrzne nazywa się Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji, a ministra właściwego do spraw zdrowia – Ministrem Zdrowia (→ zob. tabelę na s. 113).

Po powołaniu danego ministra premier w specjalnym rozporządzeniu ustala szczegółowy zakres jego kompetencji, m.in. wskazuje – z uwzględnieniem przepisów z *Ustawy o działach administracji rządowej* – dział lub działy, którymi będzie on zarządzał, a także przekazuje mu uprawnienia pozwalające dysponować częścią budżetu państwa przeznaczoną na działalność danego ministerstwa.

Minister resortowy nadzoruje prace podległych mu organów i urzędów – w tym centralnych i terenowych organów administracji państwowej. Oznacza to, że:

- może decydować o utworzeniu bądź likwidacji takich jednostek organizacyjnych,
- powołuje i odwołuje ich kierowników,
- kontroluje i ocenia te jednostki pod względem sprawności działania, efektywności gospodarowania środkami budżetowymi oraz przestrzegania prawa.

Minister wykonuje powierzone mu zadania przy pomocy:

- sekretarza stanu, który może zastępować go w określonym przez niego zakresie,
- podsekretarzy stanu, którzy także mogą wykonywać część zadań ministra, jednak tylko wtedy, gdy nie powołał on sekretarza stanu,
- pracowników utworzonego przez siebie gabinetu politycznego.

Administracja rządowa zespolona

W jej skład wchodzą kierownicy inspekcji – czyli urzędów kontrolujących działalność organów władzy, instytucji i przedsiębiorstw w różnych dziedzinach życia publicznego – oraz szefowie służb mundurowych. W każdym z województw administracją rządową zespoloną kieruje wojewoda, będący również przedstawicielem rządu na szczeblu samorządu wojewódzkiego.

Administracja rządowa niezespolona

Na poziomie województw funkcjonują również jednostki administracji rządowej niezespolonej, która jest nazywana także administracją specjalną. Jej organy powoływane są na wniosek wojewody przez odpowiedniego ministra. Podlegają one – w odróżnieniu od organów administracji zespolonej – nie wojewodzie, lecz właściwemu ministrowi lub innemu urzędowi reprezentującemu władzę centralną.

Odpowiedzialność ministrów za działy administracji rządowej

Minister	Działy administracji rządowej
Minister Aktywów Państwowych	• energia • gospodarka złożami kopalin • aktywa państwowe
Minister Cyfryzacji	• informatyzacja
Minister Edukacji Narodowej	• oświata i wychowanie
Minister Finansów	• budżet • finanse publiczne • instytucje finansowe
Minister Funduszy i Polityki Regionalnej	• rozwój regionalny
Minister Infrastruktury	• łączność • transport • gospodarka morska • gospodarka wodna • żegluga śródlądowa
Minister Klimatu i Środowiska	• środowisko • klimat
Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego	• kultura i ochrona dziedzictwa narodowego
Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego	• szkolnictwo wyższe i nauka
Minister Obrony Narodowej	• obrona narodowa
Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej	• praca • rodzina • zabezpieczenie społeczne
Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi	• rolnictwo • rozwój wsi • rynki rolne • rybołówstwo
Minister Rozwoju i Technologii	• budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo • gospodarka
Minister Sportu i Turystyki	• kultura fizyczna • turystyka
Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji	• administracja publiczna • sprawy wewnętrzne • wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne
Minister Spraw Zagranicznych	• członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej • sprawy zagraniczne
Minister Sprawiedliwości	• sprawiedliwość
Minister Zdrowia	• zdrowie

Struktura administracji publicznej w Polsce

Administracja rządowa – w odróżnieniu od administracji samorządowej – funkcjonuje także na szczeblu centralnym i jest zorganizowana hierarchicznie.



Przykłady organów administracji zespolonej i niezespolonej

Administracja zespolona	Administracja niezespolona
• komendanci wojewódzcy Państwowej Straży Pożarnej • komendanci wojewódzcy Policji • kuratorzy oświaty • wojewódzcy inspektorzy inspekcji handlowej • wojewódzcy inspektorzy nadzoru budowlanego • wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska • wojewódzcy inspektorzy transportu drogowego • wojewódzcy konserwatorzy zabytków	• szefowie wojewódzkich sztabów wojskowych i wojskowi komendanci uzupełnień • dyrektorzy izb administracji skarbowej, naczelnicy urzędów skarbowych • dyrektorzy okręgowych urzędów miar • dyrektorzy urzędów morskich • dyrektorzy urzędów statystycznych • komendanci oddziałów, placówek i dywizjonów Straży Granicznej

Wojewodowie

Konstytucja RP: art. 152 ust. 1

Wojewoda jest przedstawicielem rządu i najwyższym organem administracji rządowej na terenie województwa. Zakres jego kompetencji oraz zasady jego powołania, funkcjonowania i odwołania określa *Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie.*

Kto wybiera i kontroluje wojewodę?

Wojewodów powołuje i odwołuje Prezes RM na wniosek ministra zarządzającego administracją publiczną. Premier kieruje pracą każdego wojewody:

- wydaje mu wytyczne i polecenia,
- zleca mu sporządzanie sprawozdań ze swojej działalności,

- dokonuje okresowej oceny jego pracy, głównie według kryterium jej zgodności z polityką rządu.

Natomiast minister odpowiedzialny za sprawy administracji publicznej nadzoruje pracę wojewody pod kątem legalności, rzetelności i gospodarności. Ewentualne spory między wojewodami albo między wojewodą a właściwym ministrem rozstrzyga premier.

Jak funkcjonuje wojewoda?

Wojewoda wykonuje powierzone mu zadania z pomocą jednego lub dwóch wicewojewodów, których powołuje i odwołuje na jego wniosek premier. Zakres ich obowiązków i kompetencji wojewoda określa w osobnym zarządzeniu. Realizację jego zadań wspierają również pracownicy **urzędu wojewódzkiego** oraz organy rządowej administracji zespolonej, m.in. kierownicy służb, inspekcji i straży wojewódzkich, dyrektor generalny urzędu wojewódzkiego oraz dyrektorzy wydziałów tego urzędu.

Na podstawie upoważnień określonych we właściwych ustawach wojewoda może ustanawiać akty prawa miejscowego obowiązujące na terenie całego województwa lub tylko w jego określonej części. Ponadto ma prawo wydawać rozporządzenia porządkowe, ale tylko w sytuacjach, gdy jest to niezbędne dla ochrony życia, zdrowia lub mienia albo dla zapewnienia bezpieczeństwa publicznego. Akty prawa miejscowego ogłoszone przez wojewodę, w tym rozporządzenia porządkowe, może uchylić premier – w ramach sprawowanego przez niego nadzoru.

Zadania wojewody

Wojewoda jako przedstawiciel Rady Ministrów w województwie
Dostosowuje metody i formy realizacji polityki RM do miejscowych warunków, a także koordynuje i kontroluje wykonanie zadań wynikających z tej polityki (w zakresie określonym w odrębnych ustawach).
Zapewnia współdziałanie wszystkich organów administracji rządowej i samorządowej w województwie. Ponadto bezpośrednio kieruje ich działalnością w sprawach dotyczących: • bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, • zapobiegania zagrożeniom życia, zdrowia i mienia obywateli oraz zagrożeniom środowiska, • ochrony praw obywatelskich, • zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków (zgodnie z zasadami określonymi w odrębnych ustawach).
Ocenia stan zabezpieczenia przeciwpowodziowego w województwie, opracowuje plan operacyjny dotyczący ochrony przed powodzią oraz ogłasza pogotowie i alarm przeciwpowodziowe.
W zgodzie z właściwymi ustawami koordynuje realizację zadań związanych z obronnością i bezpieczeństwem państwa oraz z zarządzaniem kryzysowym.
Przedstawia Radzie Ministrów, za pośrednictwem ministra kierującego administracją publiczną, projekty dokumentów rządowych w sprawach dotyczących danego województwa.
Wykonuje inne zadania określone w odrębnych ustawach lub zlecone przez rząd i premiera.
Reprezentuje RM w trakcie uroczystości państwowych i podczas oficjalnych wizyt przedstawicieli obcych państw w województwie. W swoich wystąpieniach publicznych jest zobowiązany do wyrażania stanowiska zgodnego z polityką rządu.

Wojewoda jako zwierzchnik rządowej administracji zespolonej
Kieruje rządową administracją zespoloną: koordynuje pracę jej organów i zapewnia im warunki do skutecznego działania.
Określa organizację rządowej administracji zespolonej w województwie – w dokumencie *Statut Urzędu Wojewódzkiego*.

Przykład

***Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie* [fragmenty]**

Art. 3.

1. Wojewoda jest:
1) przedstawicielem Rady Ministrów w województwie;
2) zwierzchnikiem rządowej administracji zespolonej w województwie;
3) organem rządowej administracji zespolonej w województwie;
4) organem nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego i ich związków pod względem legalności [...];
5) organem administracji rządowej w województwie, do którego właściwości należą wszystkie sprawy z zakresu administracji rządowej w województwie niezastrzeżone w odrębnych ustawach do właściwości innych organów tej administracji;
6) reprezentantem Skarbu Państwa, w zakresie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach.

Źródło: Dz.U. z 2009 r. Nr 31, poz. 206.

Służba cywilna

Konstytucja RP: art. 153

W urzędach wchodzących w skład administracji rządowej działa korpus służby cywilnej, którego najwyższym zwierzchnikiem jest Prezes RM. **Służba cywilna** to zespół urzędników państwowych pracujących na podstawie *Konstytucji RP* i *Ustawy o służbie cywilnej*. Jego głównym zadaniem jest zapewnienie, aby organy administracji rządowej profesjonalnie, rzetelnie, bezstronnie i politycznie neutralnie wykonywały zadania państwa.

Prezes RM może wydawać rozporządzenia, które zawierają wytyczne i polecenia dotyczące zasad działania służby cywilnej. Ponadto premier powołuje i odwołuje **Szefa Służby Cywilnej** – podlegający mu bezpośrednio centralny organ administracji rządowej, który kieruje kadrą urzędniczą.

Kolegialnym organem doradzającym Prezesowi RM w sprawach związanych z działalnością urzędów państwowych jest **Rada Służby Publicznej**.

Kto tworzy służbę cywilną?

W skład **korpusu służby cywilnej** wchodzą pracownicy zatrudnieni na stanowiskach urzędniczych m.in. w:

- Kancelarii Prezesa Rady Ministrów,
- ministerstwach i centralnych organach administracji rządowej,
- urzędach wojewódzkich oraz innych urzędach wspomagających działalność terenowych organów administracji rządowej,
- Krajowej Izbie Skarbowej i izbach administracji skarbowej w województwach,
- Centralnym Biurze Śledczym Policji,
- Biurze Spraw Wewnętrznych Policji,
- Biurze Spraw Wewnętrznych Straży Granicznej.

Czego nie wolno członkom służby cywilnej?

Art. 78 *Ustawy o służbie cywilnej* nakłada na urzędników i pracowników administracji rządowej szereg ograniczeń związanych z wykonywaniem obowiązków służbowych.

- Nie powinni kierować się interesem jednostkowym lub grupowym.
- Nie wolno im publicznie manifestować swoich poglądów politycznych.
- Nie mogą brać udziału w strajkach lub akcjach protestacyjnych zakłócających normalne funkcjonowanie urzędu.
- Obowiązuje ich zakaz łączenia pracy w służbie cywilnej z mandatem radnego.
- Jeśli zajmują wyższe stanowiska w służbie cywilnej, nie mogą pełnić żadnych funkcji w związkach zawodowych.

Ponadto członkom służby cywilnej nie wolno tworzyć partii politycznych ani przystępować do żadnych politycznych ugrupowań.

Ćwiczenia

WYKONAJ W ZESZYCIE

1 Przeczytaj tekst źródłowy i wybierz właściwe dokończenie zdania. **Praca z tekstem źródłowym**

> *Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 lipca 2019 r.* [...]
> I. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej przyjmuje sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia 2018 r. [...]
>
> Źródło: M.P. z 2019 r., poz. 734.

Przyjęcie cytowanej uchwały oznaczało, że Sejm RP udzielił rządowi

A absolutorium.

B zgody na wykonanie budżetu.

C poparcia w realizacji reformy finansów publicznych.

D wotum zaufania.

2 Rozstrzygnij, które z poniższych stwierdzeń są prawdziwe, a które – fałszywe.

A Po zebraniu się nowo wybranego Sejmu RP na pierwsze posiedzenie Prezydent RP ma 14 dni na powołanie Rady Ministrów.

B W pierwszej próbie powołania rządu Sejm RP udziela mu wotum zaufania bezwzględną większością głosów.

C Jeśli Sejmowi RP nie uda się wyłonić składu Rady Ministrów w ramach drugiej procedury rezerwowej, Prezydent RP musi skrócić kadencję Sejmu RP.

D W drugim kroku Prezydent RP ma prawo odmówić powołania rządu wybranego przez Sejm RP i zaproponować własnego kandydata na premiera.

3 Wymień poszczególne szczeble administracji publicznej w Polsce oraz najważniejsze grupy organów, które wchodzą w jej skład. Podaj przykłady organów z poszczególnych grup.

4 Zapoznaj się z art. 219, 220 i 225 *Konstytucji RP* i wykonaj polecenia. **Konstytucja RP**

a) Wyjaśnij, jakich zagadnień dotyczy rozdział ustawy zasadniczej, w którym znajdują się wymienione artykuły.

b) Wymień ekonomiczne konsekwencje niewejścia w życie ustawy budżetowej w dniu rozpoczęcia roku budżetowego.

c) Wyjaśnij, jakie mogłyby być polityczne skutki nieprzedstawienia w określonym terminie ustawy budżetowej do podpisu Prezydentowi RP.

! 5 Uzasadnij, że w polskim systemie politycznym występują elementy systemów parlamentarno-gabinetowego i kanclerskiego.

6 Sądy i trybunały

władza sądownicza | wymiar sprawiedliwości | Sąd Najwyższy | sądownictwo powszechne | Trybunał Stanu | Trybunał Konstytucyjny | Krajowa Rada Sądownictwa

Sądy i trybunały są organami trzeciej, ostatniej władzy w demokratycznym państwie, czyli judykatywy. W przeciwieństwie do władzy ustawodawczej i władzy wykonawczej władza sądownicza nie uczestniczy w bieżącej polityce państwa, ponieważ powierzone zostały jej inne kompetencje. Przede wszystkim wymierza ona sprawiedliwość za nieprzestrzeganie ustanowionych przepisów, czyli stoi na straży prawa. W jaki sposób sądy i trybunały karzą za łamanie norm prawnych? Jaki zakres spraw rozstrzygają poszczególne z nich?

Władza sądownicza a wymiar sprawiedliwości

Konstytucja RP: art. 10 ust. 2

Władzę sądowniczą w Polsce sprawują sądy i trybunały, które są niezależne od innych organów władzy. W potocznym rozumieniu terminy „władza sądownicza" i „wymiar sprawiedliwości" są synonimami, jednak na gruncie obecnie obowiązującej *Konstytucji RP* mają one różny zakres znaczeniowy.

„Władza sądownicza" jest pojęciem szerszym, gdyż oznacza wyodrębnioną funkcjonalnie i organizacyjnie dziedzinę działalności państwa, obejmującą dwa niezależne od siebie segmenty:

- **sądy** – Sąd Najwyższy, sądy powszechne, administracyjne i wojskowe;
- **trybunały** – Trybunał Konstytucyjny i Trybunał Stanu.

Cechą wspólną organów władzy sądowniczej jest to, że wydają one orzeczenia w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej oraz że orzeczenia te wywołują określone skutki prawne i mogą zostać przymusowo wykonane w drodze postępowania egzekucyjnego.

Natomiast pojęcie **„wymiar sprawiedliwości"** obejmuje jedynie działalność sądów. *Konstytucja RP* wskazuje, że wymiar sprawiedliwości w Polsce sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne i sądy wojskowe. W ustawie zasadniczej nie zdefiniowano jednak, na czym polega sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Należy przyjąć, że oznacza ono rozpoznawanie przez sądy publicznych i prywatnych sporów prawnych.

Konstytucyjne zasady działania wymiaru sprawiedliwości

Wymiar sprawiedliwości w państwach demokratycznych działa według ściśle określonych reguł. W Polsce zostały one zapisane i zagwarantowane w *Konstytucji RP*.

Zasada niezawisłości sędziów

Konstytucja RP: art. 178 ust. 1

Sędziowie są niezawiśli, czyli neutralni i obiektywni w sprawowaniu swojego urzędu. Podlegają jedynie *Konstytucji RP* i ustawom, które mogą być wyłączną podstawą rozstrzygania przez nich spraw. Niedopuszczalne są zatem jakiekolwiek zewnętrzne naciski na sędziów, mające na celu skłonienie ich do wydania takiego lub innego orzeczenia.

Z zasady niezawisłości wynika m.in. konieczność zachowania przez sędziów:

- bezstronności wobec uczestników postępowania sądowego,
- niezależności wobec innych podmiotów,
- samodzielności wobec organów władz ustawodawczej i wykonawczej oraz innych organów sądowych,
- wolności od wpływu czynników politycznych,
- wewnętrznej niezależności.

Prawo przewiduje wiele tzw. **gwarancji niezawisłości**, czyli rozwiązań prawnych, które mają zapewnić realizację tej zasady w praktyce. Można je podzielić na cztery grupy (→zob. tabelę u dołu strony).

Zasada niezależności sądów

Konstytucja RP: art. 173

Władza sądownicza jest odrębna i równa względem pozostałych rodzajów władzy państwowej. Niezależność sądów od innych organów realizowana jest przez:

- oddzielenie organizacyjne władzy sądowniczej od egzekutywy oraz legislatywy,
- zakaz ingerowania w pracę organów wymiaru sprawiedliwości w celu zmiany lub uchylenia orzeczeń sądowych (z wyjątkiem ingerencji w postaci prezydenckiego prawa łaski albo w formie amnestii, czyli zbiorowego ułaskawienia na mocy ustawy skazanych należących do określonej kategorii),
- ograniczenie nadzoru odpowiedniego ministra nad sądami wyłącznie do spraw administracyjnych. Nadzór ten nie obejmuje więc spraw związanych z wydawaniem orzeczeń. Ponadto nie podlegają mu sądy administracyjne i trybunały.

Zasada instancyjności postępowania sądowego

Konstytucja RP: art. 176 ust. 1

Postępowanie sądowe w Polsce jest co najmniej dwuinstancyjne. Zasada ta gwarantuje każdej ze stron **prawo do zaskarżenia** orzeczeń wydanych w pierwszej instancji do instancji wyższej. Sprawy w drugiej instancji rozpatruje inny skład sędziowski, co stanowi ważną gwarancję przestrzegania praw każdego uczestnika postępowania. Zasada dwuinstancyjności nie dotyczy, ze względu na jego specyfikę, jedynie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Konstytucyjny przepis o co najmniej dwóch instancjach oznacza, że może ich być więcej i niekiedy prawo polskie przewiduje takie rozwiązania i pozwala korzystać z nadzwyczajnych środków zaskarżenia wobec orzeczeń wydanych przez sądy drugiej instancji. Do środków tych należą **skarga kasacyjna** – w postępowaniu cywilnym, oraz **kasacja** – w postępowaniu karnym. Mogą one dotyczyć różnych niepraw-idłowości w trakcie postępowania sądowego, które – w opinii skarżącego – miały wpływ na treść wydanego orzeczenia. Skargi kasacyjne i kasacje rozpatruje Sąd Najwyższy.

Gwarancje niezawisłości sędziowskiej

Rodzaj	Przykłady gwarancji
Gwarancje dotyczące pozycji sędziego	• Nieusuwalność sędziego z urzędu – usunięcie może nastąpić tylko na mocy orzeczenia sądu i wyłącznie w przypadkach określonych w ustawie. • Immunitet sędziowski – nie można prowadzić postępowania przeciwko sędziemu ani go aresztować czy zatrzymać bez zgody odpowiedniego sądu. • Zakaz przynależności sędziów do partii politycznych oraz związków zawodowych i prowadzenia działalności publicznej niedającej się pogodzić z zasadą niezawisłości.
Gwarancje organizacyjne	• Oddzielenie organizacyjne sądów od organów innych władz. • Zapewnienie przez państwo odpowiednich środków na działalność sądów.
Gwarancje funkcjonalne	• Zakaz ingerencji organów pozasądowych w orzecznictwo sądów (wyjątki stanowią prawo łaski przysługujące Prezydentowi RP oraz amnestia na mocy ustawy). • Decydowanie wyłącznie przez sądy o tym, czy orzekanie w danych sprawach należy do ich kompetencji.
Gwarancje procesowe	• Jawność postępowania sądowego. • Tajność narady sędziowskiej, podczas której jest ustalana treść orzeczenia. • Kolegialność orzekania. • Możliwość wyłączenia sędziego z orzekania w danej sprawie, jeśli istnieją uzasadnione wątpliwości co do jego bezstronności.

Zasada udziału obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości

Konstytucja RP: art. 182

Konstytucja RP gwarantuje obywatelom udział w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, aczkolwiek określenie formy tego uczestnictwa pozostawia ustawodawcy.

Zgodnie zatem z odpowiednimi przepisami ustawowymi obywatel występujący w roli ławnika może orzekać tylko w jednym sądzie pierwszej instancji, w ramach składu orzekającego tworzonego przez sędziego zawodowego i dwóch ławników. Jedynie w sprawach dotyczących przestępstw zagrożonych karą dożywotniego pozbawienia wolności sąd wydaje wyrok w składzie dwóch sędziów i trzech ławników.

Ławnicy są niezawiśli w zakresie orzekania i przy rozstrzyganiu spraw mają takie same prawa co sędziowie. Nie mogą jednak przewodniczyć rozprawom i naradom.

Ławnicy orzekający w sądach powszechnych są wybierani w głosowaniu tajnym przez rady gmin, a ich kadencja trwa cztery lata kalendarzowe. W danym roku kalendarzowym ławnik może zostać wyznaczony do udziału w maksymalnie 12 rozprawach, choć z ważnych przyczyn tę liczbę można zwiększyć.

Zasada jednolitości sądów

Konstytucja RP: art. 175 ust. 1, art. 174, art. 178 ust. 1, art. 195 ust. 1, art. 199 ust. 3

Reguła ta wynika z trzech przepisów ustawy zasadniczej odnoszących się do funkcjonowania sądownictwa w Polsce. Dotyczą one:

- jednolitej struktury sądów na terenie całego państwa – organy władzy sądowniczej i ich rodzaje wymieniono i scharakteryzowano w *Konstytucji RP*, a funkcjonowanie innych instytucji sądowych byłoby możliwe tylko w czasie wojny (→ zob. art. 175 ust. 1 *Konstytucji RP*),
- wydawania przez sądy wyroków w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej (→ zob. art. 174 *Konstytucji RP*),
- orzekania przez sądy w zgodzie z *Konstytucją RP* i ustawami, czyli z odwołaniem do jednolitej podstawy prawnej (art. 178 ust. 1, art. 195 ust. 1, art. 199 ust. 3 *Konstytucji RP*).

Czy wiesz, że...

Od 2018 r. ławnicy działają również w Sądzie Najwyższym. Wybiera ich na 4-letnią kadencję Senat RP. Ławnicy uczestniczą w pracach w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej (w rozpoznawaniu określonych spraw dyscyplinarnych) i w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (w rozpoznawaniu skarg nadzwyczajnych).

Prawo do sądu

Konstytucja RP: art. 45 ust. 1

Państwo polskie gwarantuje każdemu człowiekowi prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy – bez nieuzasadnionej zwłoki – przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Zatem każdemu przysługuje prawo do:

- wszczęcia postępowania przed sądem,
- udziału w procedurze sądowej zgodnej z wymogami sprawiedliwości i jawności,
- uzyskania wiążącego prawnie rozstrzygnięcia własnej sprawy przez sąd.

Prawo do sądu jest jednym z konstytucyjnych praw jednostki. Wynika z koncepcji państwa prawa, które umożliwia obywatelom dochodzenie swoich uprawnień na podstawie obowiązujących przepisów, np. w relacjach z organami władzy.

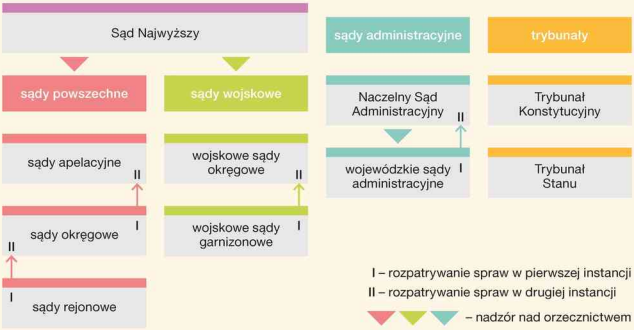
Jawność postępowania sądowego

Konstytucja RP: art. 45 ust. 2

Reguła ta oznacza, że w rozprawie toczącej się przed sądem może uczestniczyć każda zainteresowana osoba. Wyłączenie jawności rozprawy może nastąpić jedynie ze względu na moralność, bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny, ochronę życia prywatnego stron albo inny ważny interes prywatny. Z zasady jawności wynika również obowiązek publicznego ogłoszenia wyroku sądowego.

Jawność postępowania umożliwia społeczeństwu sprawowanie w pewnym zakresie kontroli nad działaniem wymiaru sprawiedliwości. Jest również ważną gwarancją niezawisłości sędziowskiej, gdyż utrudnia wywieranie nacisków na skład orzekający.

Struktura władzy sądowniczej w Polsce



Sąd Najwyższy

Konstytucja RP: art. 183

Zasady funkcjonowania i kompetencje Sądu Najwyższego (SN) określają *Konstytucja RP* oraz *Ustawa o Sądzie Najwyższym*. SN sprawuje nadzór nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania, a także wykonuje inne określone prawem czynności. Do zadań SN należy:

- rozpoznawanie środków odwoławczych, m.in. kasacji i skarg kasacyjnych, od orzeczeń sądów powszechnych i wojskowych;
- podejmowanie uchwał rozstrzygających zagadnienia prawne (np. dotyczące sposobu interpretacji przepisów) – SN może je przyjmować z własnej inicjatywy lub w odpowiedzi na pytania prawne kierowane do niego przez sądy powszechne i wojskowe;
- rozpoznawanie skarg nadzwyczajnych – dotyczą one ostatecznych orzeczeń sądowych, które naruszają prawa i wolności jednostki zagwarantowane w *Konstytucji RP* lub są sprzeczne z zebranym materiałem dowodowym; skargi te mogą wnosić przede wszystkim Prokurator Generalny i Rzecznik Praw Obywatelskich;
- rozstrzyganie w sprawach dyscyplinarnych związanych z wykonywaniem zawodów prawniczych;
- rozpatrywanie protestów wyborczych oraz stwierdzanie ważności wyborów Prezydenta RP, do Sejmu RP i Senatu RP oraz do Parlamentu Europejskiego;
- rozpoznawanie protestów przeciwko ważności referendów ogólnokrajowych oraz stwierdzanie ważności głosowań referendalnych;
- opiniowanie projektów ustaw i innych aktów prawnych, na podstawie których orzekają i funkcjonują sądy.

Na czele SN stoi **Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego**. Powołuje go Prezydent RP na 6-letnią kadencję spośród pięciu kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego. Przewidziana została możliwość jednej reelekcji Pierwszego Prezesa SN. Jego zastępcami są **prezesi Sądu Najwyższego**. Jest ich pięciu – każdy z nich kieruje pracami jednej z izb SN (→zob. tabelę na s. 122). Prezesów powołuje Prezydent RP, po wysłuchaniu opinii Pierwszego Prezesa SN, na 3-letnią kadencję.

Izby Sądu Najwyższego

Izba Cywilna	Zajmuje się sprawami z zakresu prawa cywilnego, gospodarczego, rodzinnego i opiekuńczego.
Izba Karna	Rozpatruje sprawy dotyczące czynów zabronionych, np. przestępstw.
Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych	Rozpoznaje m.in. sprawy związane z naruszeniami praw pracowników i osób ubezpieczonych.
Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych	Zajmuje się m.in. rozpatrywaniem skarg nadzwyczajnych i protestów wyborczych oraz stwierdzaniem ważności wyborów i referendów.
Izba Odpowiedzialności Zawodowej	Rozstrzyga sprawy dyscyplinarne dotyczące działalności sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych i wojskowych, a także osób wykonujących inne zawody prawnicze: adwokatów, notariuszy, radców prawnych, prokuratorów.

Sędziowie Sądu Najwyższego

Zgodnie z *Ustawą o Sądzie Najwyższym* musi w nim zasiadać przynajmniej 120 sędziów. Ich ostateczną liczbę, w tym także liczebność poszczególnych izb SN, określono w *Regulaminie Sądu Najwyższego* nadanym przez Prezydenta RP.

Funkcję sędziego Sądu Najwyższego może pełnić tylko osoba, która spełnia warunki określone w ustawie, m.in. posiada wykształcenie prawnicze i wyróżnia się wiedzą w dziedzinie prawa, wykonywała przez co najmniej 10 lat zawód prawniczy (np. sędziego, prokuratora, adwokata), ukończyła 40 lat, a także nie została nigdy prawomocnie skazana za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego. Wymagania stażu pracy nie dotyczą osób, które posiadają tytuł naukowy profesora albo stopień naukowy doktora habilitowanego nauk prawnych i które pracowały naukowo w ramach tej dyscypliny.



Siedziba Sądu Najwyższego w Warszawie.

Sądy powszechne

Konstytucja RP: art. 179

Wszystkich sędziów w Polsce powołuje Prezydent RP, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, na czas nieokreślony. Ich orzekanie nadzoruje Sąd Najwyższy. Natomiast Minister Sprawiedliwości sprawuje zewnętrzny nadzór nad działalnością administracyjną sądów. Powołuje on także prezesów sądów, którzy kierują pracami podległych sobie organów sądowych i realizują wewnętrzny nadzór administracyjny nad ich funkcjonowaniem.

Zasady i zakres działania sądów powszechnych reguluje ustawa *Prawo o ustroju sądów powszechnych*. Zgodnie z art. 1 tego aktu w Polsce w ramach struktury sądownictwa powszechnego funkcjonują sądy rejonowe, sądy okręgowe oraz sądy apelacyjne. Sprawują one wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach nienależących do kompetencji sądów administracyjnych, wojskowych oraz SN. Na mocy odrębnych ustaw sądom powszechnym mogą zostać również powierzone inne zadania z zakresu ochrony prawnej. Sądy wszystkich szczebli tworzy Minister Sprawiedliwości. On także wskazuje ich siedziby oraz ustala obszary, na których mają prawo do sądzenia i rozstrzygania sporów.

Wszystkie sądy powszechne w Polsce są podzielone na **wydziały**. Możliwe jest także tworzenie wydziałów zamiejscowych, znajdujących się poza siedzibą sądu, w innej miejscowości. W ramach struktury sądów

Rodzaje sądów powszechnych w Polsce

Sąd rejonowy	
Jest tworzony dla co najmniej jednej gminy. W uzasadnionych przypadkach na obszarze jednej gminy może funkcjonować więcej niż jeden sąd rejonowy. Sądy rejonowe rozpatrują w pierwszej instancji większość spraw należących do kompetencji sądów powszechnych.	W jego ramach funkcjonują wydziały: • cywilny, • karny, • rodzinny i nieletnich, • pracy i ubezpieczeń społecznych, • gospodarczy, • ksiąg wieczystych, • egzekucyjny.
Sąd okręgowy	
Jest tworzony dla obszaru, na którym funkcjonują już co najmniej dwa sądy rejonowe. Sądy okręgowe rozpatrują odwołania od orzeczeń wydawanych przez sądy rejonowe. Orzekają również w pierwszej instancji w sprawach, którymi nie zajmują się sądy rejonowe, np. w postępowaniach dotyczących najcięższych przestępstw, a także rozwodów, separacji czy sporów o majątek znacznej wartości. Do sądów okręgowych w pierwszej kolejności trafiają wnioski o ubezwłasnowolnienie, czyli częściowe lub całkowite pozbawienie danej osoby możliwości podejmowania czynności prawnych (np. z powodu upośledzenia umysłowego), a ponadto wnioski o przedterminowe zwolnienie z odbywania kary.	W jego ramach funkcjonują wydziały: • cywilny, • karny, • pracy i ubezpieczeń społecznych, • gospodarczy, • kontroli danych telekomunikacyjnych, pocztowych i internetowych.
Sąd apelacyjny	
Jest tworzony dla obszaru, na którym działają co najmniej dwa sądy okręgowe. Sądy apelacyjne rozpatrują odwołania od orzeczeń wydanych w pierwszej instancji przez sądy okręgowe.	W jego ramach funkcjonują wydziały: • cywilny, • karny, • pracy i ubezpieczeń społecznych.

okręgowych mogą funkcjonować dodatkowo ośrodki zamiejscowe. Wydziały i ośrodki zamiejscowe tworzy i znosi Minister Sprawiedliwości.

Sądy wojskowe

Zasady funkcjonowania i zakres kompetencji sądów wojskowych reguluje ustawa *Prawo o ustroju sądów wojskowych*. Sprawują one wymiar sprawiedliwości w Siłach Zbrojnych RP – orzekają w sprawach karnych oraz w innych sprawach, które zostały im przekazane na mocy odpowiednich ustaw.

Sądownictwo wojskowe jest co najmniej dwuinstancyjne. Sądy działające w tym obszarze dzielą się na **wojskowe sądy garnizonowe** (odpowiadające sądom rejonowym) i **wojskowe sądy okręgowe** (odpowiadające sądom okręgowym). Organy te tworzy i rozwiązuje – w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości i po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Sądownictwa – Minister Obrony Narodowej, który wskazuje ponadto ich siedziby i określa obszar ich działalności.

Nadzór nad orzecznictwem sądów wojskowych sprawuje Sąd Najwyższy, natomiast ich organizację i działalność administracyjną kontroluje Minister Sprawiedliwości. Z kolei Minister Obrony Narodowej nadzoruje zasiadających w tych sądach żołnierzy w zakresie wypełniania przez nich obowiązków związanych ze służbą wojskową.

Pracami sądu wojskowego kieruje prezes, którego powołuje na 4-letnią kadencję Minister Sprawiedliwości w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej. Sędzią sądu wojskowego może zostać oficer, który pełni zawodową służbę stałą oraz odpowiada kryteriom wymienionym w art. 22 ustawy *Prawo o ustroju sądów wojskowych*.

Sądy administracyjne

Konstytucja RP: art. 184

Zasady funkcjonowania i zakres kompetencji sądów administracyjnych zostały określone w art. 184 *Konstytucji RP* oraz w ustawie *Prawo o ustroju sądów administracyjnych*. Sądy te sprawują wymiar sprawiedliwości przez:

- kontrolę legalności działań organów administracji publicznej,
- rozstrzyganie sporów kompetencyjnych między organami jednostek samorządu terytorialnego, między samorządowymi kolegiami odwoławczymi oraz między tymi organami a organami administracji rządowej.

Sądami administracyjnymi są: Naczelny Sąd Administracyjny (NSA) oraz 16 wojewódzkich sądów administracyjnych (WSA), orzekających w pierwszej instancji.

Sędziowie sądów administracyjnych są w sprawowaniu swojego urzędu niezawiśli i podlegają tylko *Konstytucji RP* oraz ustawom. Powołuje ich Prezydent RP na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa.

Wojewódzki sąd administracyjny

Orzeka na terenie jednego województwa, choć prawo przewiduje także możliwość objęcia jego jurysdykcją kilku województw. Wojewódzki sąd administracyjny (WSA) może utworzyć (i rozwiązać) Prezydent RP na wniosek Prezesa NSA. WSA orzeka m.in. w sprawach skarg na prawomocne decyzje administracyjne oraz akty prawa miejscowego wydawane przez organy samorządu terytorialnego i terenowe organy administracji rządowej (np. uchwały, zarządzenia). Skargę tego typu może wnieść każdy obywatel, którego dotyczy dany akt prawny, pod warunkiem, że wyczerpał już inne dostępne możliwości odwoławcze. Prawo do kierowania takich skarg mają także prokuratorzy oraz Rzecznik Praw Obywatelskich.

Naczelny Sąd Administracyjny

Sprawuje nadzór nad działalnością wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie orzekania. Jest zatem sądem drugiej instancji – rozpatruje skargi kasacyjne i zażalenia dotyczące wyroków wydanych w instancji pierwszej. Ponadto rozstrzyga spory kompetencyjne między organami administracji publicznej oraz dokonuje obowiązującej interpretacji przepisów prawnych, które sądy administracyjne stosowały dotąd w różny sposób.

Na czele tego sądu stoi Prezes NSA. Powołuje go Prezydent RP na 6-letnią kadencję spośród dwóch kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego. Pracami poszczególnych izb kierują wiceprezesi NSA, których głowa państwa mianuje na wniosek Prezesa NSA.

Izby Naczelnego Sądu Administracyjnego

Izba Finansowa	Zajmuje się sprawami podatkowymi.
Izba Gospodarcza	Orzeka w sprawach dotyczących działalności gospodarczej, ceł, ubezpieczeń.
Izba Ogólno-administracyjna	Rozpatruje m.in. sprawy z zakresu budownictwa, ochrony środowiska, rolnictwa.



Siedziba Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie.

Trybunał Stanu

Konstytucja RP: art. 198–201

Trybunał Stanu (TS) jest organem władzy sądowniczej powołanym do orzekania o odpowiedzialności konstytucyjnej osób pełniących najwyższe funkcje w państwie.

W skład Trybunału Stanu wchodzą: Przewodniczący TS, dwóch jego zastępców oraz 16 członków TS. Przewodniczącym z urzędu jest Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego. Pozostałych członków wybiera Sejm RP na swoim pierwszym posiedzeniu, spoza grona posłów i senatorów, na czas trwania kadencji parlamentu. Zastępcy Przewodniczącego TS oraz co najmniej połowa zasiadających w nim osób powinni legitymować się kwalifikacjami wymaganymi na stanowisku sędziego.

TS jest sądem pierwszej oraz drugiej instancji. W pierwszej instancji orzeka w składzie obejmującym Przewodniczącego TS i czterech członków, a w drugiej – przy udziale Przewodniczącego TS i sześciu członków, ale innych niż ci, którzy rozpatrywali daną sprawę wcześniej. Od wyroku Trybunału Stanu wydanego w drugiej instancji nie można się odwołać w ramach kasacji.

Kto może stanąć przed Trybunałem Stanu?

Konstytucja RP: art. 198 ust. 1–2

Odpowiedzialność konstytucyjną przed TS – za naruszenie *Konstytucji RP* lub ustawy podczas wypełniania obowiązków związanych z zajmowanym urzędem – mogą ponieść:

- Prezydent RP,
- Prezes Rady Ministrów,
- członkowie Rady Ministrów,
- Prezes Narodowego Banku Polskiego,
- Prezes Najwyższej Izby Kontroli,
- członkowie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji,
- posłowie i senatorowie w razie naruszenia art. 107 ust. 1 *Konstytucji RP*, jeśli w trakcie swojej kadencji prowadzili działalność gospodarczą, w której wyniku czerpali korzyści z majątku Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego,
- osoby, którym premier powierzył kierowanie ministerstwem,
- Naczelny Dowódca Sił Zbrojnych.

Kto wnioskuje o Trybunał Stanu?

Organizację i tryb postępowania przed TS określa *Ustawa o Trybunale Stanu*. Zgodnie z art. 4 tego aktu prawo postawienia Prezydenta RP w stan oskarżenia przysługuje wyłącznie Zgromadzeniu Narodowemu (muszą za tym zagłosować co najmniej 2/3 członków ZN), a prawo do oskarżenia pozostałych osób piastujących wysokie stanowiska państwowe – wyłącznie Sejmowi RP (musi za tym zagłosować kwalifikowana lub bezwzględna większość posłów).

Wstępny wniosek dotyczący pociągnięcia do odpowiedzialności głowy państwa może zgłosić Marszałkowi Sejmu RP grupa licząca co najmniej 140 członków ZN (posłów i senatorów). Oskarżenie innych osób może nastąpić po złożeniu wniosku przez Prezydenta RP lub grupę co najmniej 115 posłów.

Wstępny wniosek o postawienie przed Trybunałem Prezesa NBP, członków KRRiT, kierowników ministerstw lub Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych ma prawo zgłosić także sejmowa komisja śledcza. Natomiast o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej posła lub senatora mogą wnioskować Marszałek Sejmu lub Marszałek Senatu – muszą w tym celu wystąpić do sejmowej Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej.

Jakie kary wymierza Trybunał Stanu?

Po rozpatrzeniu aktu oskarżenia TS może:

- pozbawić oskarżonego czynnego i biernego prawa wyborczego (na okres od 2 do 10 lat),
- zakazać mu zajmowania kierowniczych stanowisk lub pełnienia szczególnie odpowiedzialnych funkcji w organach państwowych i organizacjach społecznych (na okres od 2 do 10 lat),
- odebrać skazanemu wszystkie albo niektóre ordery, odznaczenia i tytuły honorowe,
- pozbawić mandatu poselskiego posła lub senatora uznanego za winnego naruszenia art. 107 ust. 1 *Konstytucji RP*.

Niezależnie od tych kar po stwierdzeniu, że oskarżony naruszył *Konstytucję RP* lub ustawy w ramach sprawowania urzędu, sędziowie TS orzekają:

- w odniesieniu do Prezydenta RP: o złożeniu z urzędu,
- w stosunku do pozostałych osób: o utracie zajmowanego stanowiska.

Wyjątkiem są posłowie i senatorowie, którym za naruszenie obowiązujących ich ograniczeń w prowadzeniu działalności gospodarczej grozi wyłącznie utrata mandatu.

Trybunał może również stosować sankcje przewidziane w prawie karnym (np. karę grzywny, pozbawienia wolności), jeśli stwierdzi, że dana osoba popełniła przestępstwo.



Siedziba Trybunału Konstytucyjnego w Warszawie.

Trybunał Konstytucyjny

Konstytucja RP: art. 188–197

Trybunał Konstytucyjny (TK) jest organem władzy sądowniczej, który pełni głównie funkcje związane z orzekaniem o zgodności z *Konstytucją RP* ustaw i innych aktów prawnych.

TK składa się z 15 sędziów – każdy z nich jest wybierany indywidualnie na 9-letnią kadencję przez Sejm RP, bezwzględną większością głosów. Kandydatów na stanowisko w Trybunale Konstytucyjnym wyłania się spośród osób wyróżniających się wiedzą prawniczą i posiadających kwalifikacje wymagane na stanowisku sędziego SN lub sędziego NSA. Kandydaturę może zgłosić Prezydium Sejmu RP lub grupa co najmniej 50 posłów. Sędziowie TK w sprawowaniu swojego urzędu są niezawiśli i podlegają tylko *Konstytucji RP*.

Organami Trybunału są **Zgromadzenie Ogólne Sędziów TK** oraz **Prezes TK.** Zgromadzenie Ogólne tworzą urzędujący członkowie TK, którzy złożyli ślubowanie przed Prezydentem RP. Do najważniejszych kompetencji tego kolegialnego organu należy:

- przedstawianie kandydatów na stanowiska Prezesa TK i Wiceprezesa TK,
- uchwalanie *Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego*,

Gwarancje niezawisłości sędziów Trybunału Konstytucyjnego

Niedopuszczalność reelekcji sędziego zasiadającego w TK (art. 194 ust. 1 *Konstytucji RP*).
Nieusuwalność – zakaz odwołania sędziego w trakcie kadencji (art. 180 *Konstytucji RP*; przesłanki powodujące wygaśnięcie mandatu sędziego TK wymieniono w art. 18 *Ustawy o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego*).
Immunitet formalny przysługujący sędziom TK (art. 196 *Konstytucji RP*).
Zasada niełączenia funkcji publicznych (*incompatibilitas*) – zakaz łączenia urzędu sędziego TK ze sprawowaniem innych stanowisk w organach państwa (art. 103 ust. 2 *Konstytucji RP*).
Zakaz przynależności (w okresie zajmowania stanowiska sędziego TK) do partii politycznej i związku zawodowego oraz zakaz prowadzenia działalności publicznej niedającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 195 ust. 3 *Konstytucji RP*).
Nakaz przejścia sędziego TK w stan spoczynku po zakończeniu kadencji (art. 31 *Ustawy o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego*).

- wyrażanie zgody na uchylenie immunitetu sędziego TK,
- stwierdzanie wygaśnięcia mandatu sędziego Trybunału.

Prezesa TK, a także jego zastępcę, czyli Wiceprezesa TK, powołuje na 6-letnią kadencję (bez możliwości reelekcji) Prezydent RP – spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne. Prezes TK:

- kieruje pracami Trybunału,
- reprezentuje TK na zewnątrz,
- zwołuje Zgromadzenie Ogólne Sędziów TK i przewodniczy jego obradom,
- stwierdza wygaśnięcie mandatu sędziego TK wskutek śmierci.

Kompetencje Trybunału Konstytucyjnego

Konstytucja RP: art. 188, 189

Trybunał orzeka o zgodności:

- ustaw oraz umów międzynarodowych z *Konstytucją RP*,
- ustaw z umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody Sejmu RP wyrażonej w ustawie,
- przepisów prawa wydanych przez centralne organy państwowe z *Konstytucją RP*, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami,
- celów oraz działalności partii politycznych z *Konstytucją RP*.

TK rozpatruje również **skargi konstytucyjne**, o których mowa w art. 79 ust. 1 *Konstytucji RP* – wnoszą je osoby, instytucje lub organizacje uznające, że ich konstytucyjne wolności i prawa zostały naruszone z powodu obowiązywania konkretnych przepisów lub ustawy.

Ważną kompetencją Trybunału jest również **rozstrzyganie sporów kompetencyjnych** między konstytucyjnymi organami centralnymi państwa.

Zgodnie z art. 131 ust. 1 *Konstytucji RP* TK może orzec – na wniosek Marszałka Sejmu – o **uznaniu przejściowej niemożności sprawowania urzędu** przez Prezydenta RP (w sytuacji, gdy Prezydent RP nie może samodzielnie zawiadomić Marszałka o tym, że nie jest w stanie pełnić swojej funkcji), a następnie powierzyć Marszałkowi Sejmu RP tymczasowe wykonywanie obowiązków głowy państwa.

Do zadań Trybunału należy również sygnalizowanie organom stanowiącym prawo, że w obowiązujących przepisach należy poprawić stwierdzone wady, sprzeczności i uchybienia. W ramach realizacji tej kompetencji TK zapewnia spójność polskiemu systemowi prawnemu.

Kto może wystąpić o kontrolę konstytucyjności?

Konstytucja RP: art. 191–193

TK nie rozpoznaje spraw z urzędu, aby zatem sędziowie mogli skontrolować dany akt prawny, odpowiedni wniosek musi złożyć jeden z uprawnionych do tego podmiotów. Z wnioskiem do TK o zbadanie konstytucyjności każdego aktu prawnego mogą wystąpić:

- Prezydent RP,
- Marszałek Sejmu RP i Marszałek Senatu RP,
- Prezes Rady Ministrów,
- grupy liczące 50 posłów lub 30 senatorów,
- Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego,
- Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego,
- Prokurator Generalny,
- Prezes Najwyższej Izby Kontroli,
- Rzecznik Praw Obywatelskich.

Istnieje także grupa podmiotów, które mogą skierować wniosek do TK tylko w sprawie aktów prawnych regulujących ich działalność. Należą do nich:

- organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego,
- ogólnokrajowe organy związków zawodowych oraz ogólnokrajowe władze organizacji pracodawców i organizacji zawodowych,
- Kościoły lub inne związki wyznaniowe.

Ponadto do TK może się zwracać Krajowa Rada Sądownictwa, ale tylko w sprawie zgodności z *Konstytucją RP* aktów normatywnych dotyczących niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

Z kolei sądy mogą kierować do TK pytania prawne o zgodność aktu normatywnego z *Konstytucją RP*, jeżeli od odpowiedzi zależy rozstrzygnięcie rozpatrywanych przez nie spraw.

Postępowanie przed TK

Sędziowie rozpatrują wnioski, pytania prawne oraz skargi konstytucyjne zazwyczaj podczas rozprawy. Uczestniczą w niej: wnioskodawca, podmiot, którego dotyczy wniosek (np. organ, który wydał zaskarżony akt prawny), a także Prokurator Generalny. Mogą oni brać udział w posiedzeniu osobiście lub za pośrednictwem swoich przedstawicieli. Swoje orzeczenia Trybunał może wydawać w składzie:

- pełnym, liczącym co najmniej 11 sędziów (np. w sprawie sporu kompetencyjnego między organami państwa albo w kwestii zgodności z *Konstytucją RP* celów lub działalności partii politycznych),
- złożonym z pięciu sędziów (np. w sprawie zgodności ustawy z *Konstytucją RP*),
- obejmującym trzech sędziów (np. w sprawie zgodności rozporządzenia wydanego przez ministra z aktami prawnymi wyższego rzędu).

Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego zapadają większością głosów, są ostateczne i mają moc powszechnie obowiązującą.

Krajowa Rada Sądownictwa

Konstytucja RP: art. 186–187

Krajowa Rada Sądownictwa (KRS) to konstytucyjny organ państwa stojący na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. KRS nie jest jednym z organów władzy sądowniczej, gdyż zgodnie z ustawą zasadniczą zalicza się do nich wyłącznie sądy i trybunały. Krajowa Rada jest jednak powiązana z wymiarem sprawiedliwości ze względu na swoje zadania i skład – większość jej członków stanowią sędziowie. Szczegółowe regulacje dotyczące struktury i działalności tego organu zawiera *Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa*. KRS składa się z 25 członków. Zasiadają w niej:

- Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego,
- Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego,
- Minister Sprawiedliwości,
- przedstawiciel Prezydenta RP,
- 15 członków wybranych przez Sejm RP spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych,
- 4 członków wyłonionych przez Sejm RP spośród posłów,
- 2 członków wybranych przez Senat RP spośród senatorów.

Kandydatów spośród sędziów mogą wskazać izbie niższej parlamentu grupy liczące co najmniej 2 tys. pełnoletnich obywateli polskich lub 25 sędziów.

Osoby zasiadające w Krajowej Radzie wybierają spośród siebie Przewodniczącego KRS, który reprezentuje organ na zewnątrz oraz ustala porządek jego prac.

Kompetencje KRS

Konstytucja RP: art. 179, art. 186 ust. 2

Do najważniejszych zadań Krajowej Rady Sądownictwa należą:

- ocena kandydatów do pełnienia funkcji sędziów w SN oraz w sądach powszechnych, administracyjnych i wojskowych,
- przedstawianie Prezydentowi RP wniosków o powołanie wybranych przez siebie osób na poszczególne stanowiska sędziowskie,
- uchwalanie zbioru zasad etyki zawodowej sędziów oraz czuwanie nad przestrzeganiem tych reguł,
- opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących funkcjonowania sądownictwa oraz pracy sędziów, a także przedstawianie wniosków w tym zakresie,
- możliwość występowania do TK z wnioskiem o zbadanie zgodności z *Konstytucją RP* aktów prawnych, które dotyczą niezależności sądów i niezawisłości sędziów.



Siedziba Krajowej Rady Sądownictwa w Warszawie.

Ćwiczenia

WYKONAJ W ZESZYCIE

1 Przyporządkuj wymienionym organom władzy sądowniczej właściwe opisy.

sądy powszechne A	1 Sprawuje nadzór nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania.
sądy administracyjne B	2 Dzielą się na sądy rejonowe, okręgowe i apelacyjne.
Sąd Najwyższy C	3 Stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów.
Trybunał Konstytucyjny D	4 Rozstrzygają m.in. spory kompetencyjne między organami samorządu terytorialnego.
	5 W jego skład wchodzi 15 sędziów wybranych przez Sejm RP na dziewięć lat.

2 Wyjaśnij, na czym polega zasada instancyjności sądownictwa. Uzasadnij, że obowiązuje ona we wszystkich trzech rodzajach sądów sprawujących wymiar sprawiedliwości w Polsce.

3 Przedstaw rolę Trybunału Stanu w polskim systemie politycznym. Uwzględnij specyfikę spraw, które rozpatruje TS. Wyjaśnij, co w praktyce oznacza skazujący wyrok wydany przez ten organ.

4 Podaj imiona i nazwiska osób sprawujących wymienione funkcje publiczne. Omów krótko procedurę obsadzania każdego z tych stanowisk.

A Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego

B Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego

C Prezes Trybunału Konstytucyjnego

D Minister Sprawiedliwości

5 Zapoznaj się z jednym z wyroków lub postanowień Trybunału Konstytucyjnego opublikowanych na stronie internetowej tego organu. Na podstawie zdobytej wiedzy sporządź notatkę, w której zawrzesz informacje dotyczące:

- tego, w czyim imieniu wydano wyrok lub postanowienie,
- daty wydania wyroku,
- składu orzekającego,
- treści orzeczenia,
- tego, czy orzeczenie zapadło jednogłośnie.

6 Napisz dwustronicowe wypracowanie na temat roli sądów administracyjnych w Polsce. Odwołaj się do przykładów spraw rozpatrzonych przez te sądy w ciągu ostatniego roku.

★ **7** Wyjaśnij, jaką rolę w procedurze powoływania sędziów odgrywa Krajowa Rada Sądownictwa. Rozważ, czy uprawnienia KRS w tym zakresie są wystarczające, aby organ ten mógł realizować funkcję strażnika niezawisłości sądów.

8 Omów strukturę sądów rejonowego, okręgowego oraz apelacyjnego, których jurysdykcja obejmuje Twoje miejsce zamieszkania. Skorzystaj z serwisów internetowych tych instytucji.

9 Zapoznaj się z art. 195 ust. 1 *Konstytucji RP*. Następnie wyjaśnij, dlaczego sędziowie, których dotyczy ten artykuł, w sprawowaniu swojego urzędu są związani jedynie ustawą zasadniczą, podczas gdy pozostali sędziowie podlegają zarówno *Konstytucji RP*, jak i ustawom.

Konstytucja RP

7 Organy kontroli państwowej i ochrony prawa

Najwyższa Izba Kontroli | Rzecznik Praw Obywatelskich | Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji | Instytut Pamięci Narodowej | prokuratura

W państwach demokratycznych funkcjonują organy kontroli i ochrony prawa niezależne od władz wykonawczej, ustawodawczej i sądowniczej. Są to instytucje, które nadzorują działalność innych organów państwa i stoją na straży praw i wolności obywateli. W jaki sposób organy kontroli państwowej i ochrony prawa działają w interesie społeczeństwa? Jakie przysługują im kompetencje?

Najwyższa Izba Kontroli (NIK)

Konstytucja RP: art. 202–207

Powołano ją do sprawdzania, czy instytucje publiczne działają prawidłowo. Jej zadania i organizację określają przepisy *Konstytucji RP* oraz *Ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*.

Zgodnie z ustawą zasadniczą NIK jest **naczelnym organem kontroli państwowej**. Oznacza to, że Izba posiada najszersze uprawnienia kontrolne: może badać funkcjonowanie zdecydowanej większości instytucji państwowych z uwzględnieniem czterech kryteriów (→ zob. poniższą tabelę). Ponadto inne organy administracji rządowej posiadające uprawnienia kontrolne mają obowiązek współpracować z NIK.

Najwyższa Izba Kontroli jest niezależna od innych organów państwa. Co prawda w *Konstytucji RP* zapisano, że podlega Sejmowi RP, jednak nie oznacza to, że jest mu podporządkowana. Podległość polega w tym przypadku m.in. na tym, że:

- izba niższa parlamentu powołuje i odwołuje Prezesa NIK (za zgodą Senatu RP),
- NIK przedstawia posłom coroczne sprawozdanie ze swojej działalności,
- NIK pomaga parlamentowi w wykonywaniu funkcji kontrolnej – przedkłada izbie niższej różne analizy, opinie, informacje, wnioski i wystąpienia na temat działalności innych organów państwa (art. 7 ust. 1 ustawy o NIK).

Co kontroluje NIK?

Kryterium	Zakres kontroli
Legalność	NIK sprawdza, czy działalność danego organu jest zgodna z obowiązującym prawem.
Gospodarność	Izba analizuje, czy: • zakładane cele działalności danego organu zostały osiągnięte możliwie najmniejszym kosztem przy zachowaniu odpowiedniej jakości; • poniesione nakłady finansowe pozwoliły organowi zrealizować jego zadania w optymalny sposób.
Celowość	NIK sprawdza, czy: • działania danego organu doprowadziły do osiągnięcia zamierzonego celu (celowość przedmiotowa); • trafnie wybrano sposób realizacji wyznaczonego celu (celowość metodyczna).
Rzetelność	Izba ocenia, czy działania kontrolowanej jednostki były zgodne z wymogami wiedzy i techniki oraz czy zostały podjęte z dobrą wolą i wiarą.

Kogo kontroluje NIK?

NIK może badać działalność różnych instytucji publicznych. Podmioty te można podzielić na trzy grupy po uwzględnieniu zakresu możliwej kontroli oraz stosowanych w niej kryteriów.

Grupa podmiotów	Rodzaj kontroli
I grupa: instytucje państwowe (np. organy administracji państwowej, Narodowy Bank Polski, przedsiębiorstwa i agencje państwowe)	Ich działalność może być sprawdzana pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności. Z reguły NIK ma prawo skontrolować wszystkie aspekty funkcjonowania danego organu. W niektórych instytucjach nie można jednak przeprowadzić kontroli w pełnym zakresie – należą do nich m.in. organy władzy sądowniczej, Rzecznik Praw Obywatelskich oraz Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji. W ich przypadku badanie może dotyczyć tylko tego, w jaki sposób dany organ gospodaruje środkami budżetowymi i majątkiem państwowym.
II grupa: instytucje samorządowe (organy samorządu terytorialnego i podlegające im jednostki organizacyjne, np. spółki komunalne)	NIK może je kontrolować pod względem legalności, gospodarności i rzetelności.
III grupa: prywatne przedsiębiorstwa i organizacje społeczne, które wykonują zadania przekazane im przez organy państwowe, mają zobowiązania wobec państwa albo wykorzystują majątek i środki państwowe lub komunalne	Kontrola NIK może dotyczyć wyłącznie tych aspektów funkcjonowania podmiotów z tej grupy, które są związane z realizacją państwowych zleceń lub z obrotem publicznym majątkiem. Kontrolerzy biorą w tym wypadku pod uwagę tylko kryteria legalności i gospodarności.

Działalność kontrolna NIK

Najwyższa Izba Kontroli może podejmować czynności kontrolne z własnej inicjatywy albo na zlecenie Sejmu RP lub jego organów, Prezydenta RP oraz premiera. Ponadto NIK co roku ma obowiązek przeprowadzić **kontrolę wykonania budżetu państwa** przez podmioty, które dysponują środkami publicznymi.

Czynności kontrolne prowadzą pracownicy NIK. Mają oni prawo wstępu do budynków należących do ocenianego organu i swobodnego poruszania się po ich wnętrzach, a także pełen wgląd do dokumentów i baz informacji. Mogą również przesłuchiwać świadków oraz żądać od pracowników danej instytucji, aby złożyli wyjaśnienia, sporządzili kopie wskazanych materiałów albo dostarczyli odpowiednie dane.

Jeżeli kontrolerzy wykryją przestępstwo, zawiadamiają o nim organy ścigania, np. Policję lub prokuraturę. Po zakończeniu badania przygotowują **wystąpienie pokontrolne** – dokument zawierający m.in. opis stanu faktycznego, informacje o wykrytych nieprawidłowościach oraz zalecenia dotyczące sposobu ich usunięcia. Na podstawie wystąpienia i innych materiałów zebranych w trakcie działań kontrolnych NIK przygotowuje dokument końcowy – **informację o wynikach kontroli**, która jest przekazywana m.in. Sejmowi RP, Prezesowi Rady Ministrów i Prezydentowi RP, a także podawana do wiadomości publicznej (→ zob. przykład na s. 132).



Siedziba Najwyższej Izby Kontroli w Warszawie.

Przykład

Informacja o wynikach kontroli. Ochrona konsumentów na rynku ubezpieczeniowym [fragmenty]

„Najwyższa Izba Kontroli oceniła, że skuteczność systemu ochrony interesów klientów zakładów ubezpieczeń była ograniczona. Skontrolowane podmioty [Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Komisja Nadzoru Finansowego, Biuro Rzecznika Finansowego, Ministerstwo Finansów] z opóźnieniem lub nieskutecznie reagowały na działania zakładów ubezpieczeń w sposób powszechny naruszające interesy ich klientów. Taka sytuacja miała miejsce pomimo tego, iż kontrolowane podmioty, w zakresie swoich kompetencji, wypełniały obowiązki przeciwdziałania nieuczciwym praktykom na rynku ubezpieczeniowym. Jednak suma ich działań nie przekładała się na skuteczność systemu ochrony klientów zakładów ubezpieczeń ze względu na brak współpracy adekwatnej do występujących problemów, na co wpływ miało rozproszenie kompetencji w tym zakresie [...]".

Źródło: Najwyższa Izba Kontroli.

Organizacja NIK

Najwyższą Izbą Kontroli kieruje Prezes NIK, który odpowiada za jej działalność przed izbą niższą parlamentu. Sejm RP wybiera go bezwzględną większością głosów za zgodą Senatu RP. Kadencja Prezesa NIK trwa sześć lat, przy czym ta sama osoba nie może zajmować tego stanowiska dłużej niż przez dwie kadencje.

Prezes NIK nie może należeć do partii politycznej ani wykonywać innych zajęć zarobkowych. Może natomiast prowadzić działalność dydaktyczną jako profesor szkoły wyższej. Przysługuje mu **immunitet formalny** – nie może zatem zostać pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani aresztowany bez zgody Sejmu RP. Nie można go także zdymisjonować z przyczyn politycznych. Sejm RP może odwołać Prezesa NIK tylko wówczas, gdy:

- zrzeknie się on stanowiska,
- okaże się trwale niezdolny do pełnienia swoich obowiązków,
- zostanie skazany prawomocnym wyrokiem sądu za popełnienie przestępstwa,
- złoży niezgodne z prawdą oświadczenie lustracyjne,
- Trybunał Stanu nałoży na niego zakaz zajmowania kierowniczych stanowisk i pełnienia innych wysokich funkcji publicznych.

Ważne funkcje pełni organ kolegialny: **Kolegium Najwyższej Izby Kontroli**. Do jego zadań zalicza się m.in. uchwalanie lub zatwierdzanie najważniejszych dokumentów, które NIK ma obowiązek przedkładać Sejmowi RP (np. analiz wykonania budżetu państwa, wystąpień pokontrolnych zawierających zarzuty wobec członków rządu i osób kierujących urzędami centralnymi). W skład Kolegium wchodzą:

- Prezes NIK,
- wiceprezesi NIK,
- Dyrektor Generalny NIK,
- 14 członków powołanych na 3 lata przez Marszałka Sejmu RP – na wniosek Prezesa NIK i po zasięgnięciu opinii właściwej komisji sejmowej. Połowa z nich musi zajmować się zawodowo naukami prawnymi lub ekonomicznymi.

Pozostałymi członkami Kolegium są dyrektorzy jednostek organizacyjnych NIK lub radcy Prezesa NIK.

Działania kontrolne prowadzą jednostki organizacyjne NIK nazywane departamentami. Pracują one na szczeblu centralnym oraz w terenie – za pośrednictwem 16 delegatur NIK.

Rzecznik Praw Obywatelskich (RPO)

Konstytucja RP: art. 208–212

To **jednoosobowy organ**, który stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela wymienionych w *Konstytucji RP* oraz w innych aktach normatywnych. Zakres i sposób działania RPO określono w ustawie zasadniczej oraz *Ustawie o Rzeczniku Praw Obywatelskich.*

Rzecznika Praw Obywatelskich wybiera na 5-letnią kadencję Sejm RP – za zgodą Senatu RP. Dana osoba może sprawować tę funkcję nie dłużej niż przez dwie kadencje. W tym czasie nie może ona pracować zarobkowo, zajmować innych stanowisk publicznych (z wyjątkiem stanowiska profesora szkoły wyższej), należeć do partii politycznej czy związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej niedającej się pogodzić z godnością urzędu. Rzecznikiem powinien zostać obywatel wyróżniający się wiedzą prawniczą i doświadczeniem zawodowym w tym zakresie.

W ramach swojej działalności RPO jest niezawisły i pozostaje niezależny od innych organów państwowych. Odpowiada jedynie przed Sejmem RP na zasadach określonych we właściwej ustawie. Ponadto osobie sprawującej ten urząd przysługuje **immunitet formalny**. Jej odwołanie może nastąpić, jeśli:

- sprzeniewierzyła się w jakiś sposób złożonemu ślubowaniu,
- stała się trwale niezdolna do wypełniania obowiązków,
- zrzekła się wykonywania swoich zadań,
- złożyła niezgodne z prawdą oświadczenie lustracyjne.

Uchwałę w sprawie odwołania Rzecznika podejmuje Sejm RP większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. RPO realizuje swoje zadania z pomocą **Biura Rzecznika Praw Obywatelskich**, którego pracownicy działają z jego upoważnienia i w jego imieniu. Rzecznik może również powołać maksymalnie trzech swoich zastępców, a także – za zgodą Sejmu RP – swoich pełnomocników terenowych.

Kompetencje Rzecznika Praw Obywatelskich

Konstytucja RP: art. 80

Rzecznik ma prawo interweniować, gdy istnieje podejrzenie, że w wyniku decyzji organów władzy publicznej doszło do naruszenia praw i wolności jednostki lub zasad sprawiedliwości społecznej. Może on podejmować działania z własnej inicjatywy lub na prośbę innych podmiotów. Wniosek o pomoc w ochronie praw jest potocznie określany jako **skarga**. Jeśli RPO uzna go za zasadny, może wszcząć postępowanie w danej sprawie albo przekazać sprawę innemu organowi, który posiada kompetencje niezbędne do jej rozpatrzenia i skutecznego załatwienia.

W trakcie prowadzonego przez Rzecznika postępowania wszystkie organy, organizacje i instytucje w państwie zobowiązane są do udzielania mu pomocy oraz współdziałania z nim w celu ustalenia faktów. Powinny one m.in. zapewnić RPO dostęp do akt i dokumentów dotyczących danej sprawy, a także przekazać informacje, których zażąda.

Jeżeli Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdzi, że w zbadanym przez niego przypadku doszło do naruszenia praw i wolności, zwykle zwraca się o naprawienie szkód do organu, który dopuścił się nadużycia władzy lub do organu sprawującego nad nim zwierzchnictwo. RPO może również składać pozwy do sądu, występować do prokuratury o rozpoczęcie śledztwa, wnioskować o wszczęcie postępowania administracyjnego, a także wnosić kasacje, skargi kasacyjne oraz skargi nadzwyczajne.

Oprócz rozpatrywania spraw indywidualnych Rzecznik może również podejmować działania na rzecz zapewnienia lepszej ochrony praw i wolności. W związku z tym przysługuje mu prawo do:

- występowania do właściwych organów z wnioskiem o podjęcie inicjatywy ustawodawczej lub wydanie aktów prawnych innych niż ustawa,
- kierowania do Trybunału Konstytucyjnego wniosków o zbadanie konstytucyjności aktów prawnych,
- występowania do Sądu Najwyższego o podjęcie uchwały w sprawie interpretacji przepisów prawnych.



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Przypomnij sobie

Wniosek do RPO

Prawo do wystąpienia do RPO z wnioskiem o pomoc w ochronie wolności lub praw przysługuje każdemu, nie tylko obywatelom Polski, lecz także cudzoziemcom przebywającym na terytorium RP i bezpaństwowcom, a nawet organizacjom społecznym i organom samorządu. Rzecznik może również zająć się określoną sprawą z urzędu, czyli z własnej inicjatywy.

Wniosek do RPO (potocznie zwany skargą) nie wymaga szczególnej formy, musi jednak zawierać następujące elementy:

- dane wnioskodawcy: imię, nazwisko i adres korespondencyjny (ewentualnie także dane osoby, której wniosek dotyczy – jeśli nie jest nią wnioskodawca);
- opis sprawy wraz ze wskazaniem, które prawa lub wolności zostały naruszone;
- kopie dokumentów dotyczących sprawy.

RPO ma obowiązek zapoznać się z każdym wnioskiem i na każdy odpowiedzieć – nawet wówczas, gdy postanowi, że w danym przypadku nie podejmie działań. Jeśli natomiast zdecyduje się przyjąć sprawę, dysponuje wieloma środkami, które pozwalają mu zbadać problem wskazany przez wnioskodawcę i doprowadzić do usunięcia stwierdzonego naruszenia praw i wolności.

Czy wiesz, że...

Oprócz RPO na terenie Rzeczypospolitej Polskiej działają także inne organy, które kontrolują poziom przestrzegania praw człowieka i obywatela. Należą do nich m.in.: Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych, Państwowa Inspekcja Pracy, Rzecznik Praw Pacjenta, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (KRRiT)

Konstytucja RP: art. 213–215

To konstytucyjny organ państwa, który stoi na straży obywatelskiego prawa do informacji, wolności słowa w radiu i telewizji oraz otwartego i pluralistycznego charakteru tych środków masowego przekazu. KRRiT została wyraźnie wyodrębniona z administracji rządowej. Jej funkcjonowanie regulują *Konstytucja RP* i *Ustawa o radiofonii i telewizji*. Do kompetencji i zadań Krajowej Rady należy:

- wyznaczanie – w porozumieniu z Prezesem Rady Ministrów – kierunków polityki państwa w dziedzinie radiofonii i telewizji;
- sprawowanie – w zakresie określonym w ustawie – kontroli nad działalnością nadawców medialnych;
- przyznawanie koncesji (pozwoleń) na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych;
- prowadzenie rejestru programów telewizyjnych i radiowych;
- uznawanie wybranych nadawców za nadawców społecznych (lub odbieranie tego statusu);
- ustalanie wysokości opłat abonamentowych.

KRRiT ma prawo do wydawania rozporządzeń oraz uchwał w sprawach przedłożonych jej do rozpatrzenia. Akty te organ przyjmuje większością 2/3 głosów przy obecności ustawowej liczby członków.

Skład KRRiT

W Krajowej Radzie zasiada **pięciu członków**: dwóch powołanych przez Prezydenta RP, dwóch wybranych przez Sejm RP i jeden wyłoniony przez Senat RP. Powinny to być osoby wyróżniające się wiedzą i doświadczeniem w zakresie funkcjonowania środków masowego przekazu.

Członek KRRiT nie może być posłem ani senatorem, a także nie może należeć do partii

politycznej czy związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej niedającej się pogodzić z godnością sprawowanego urzędu. Jego **kadencja trwa 6 lat** – ustawa nie przewiduje możliwości ponownego powołania na to stanowisko. Członkowie Krajowej Rady wybierają spośród siebie **Przewodniczącego KRRiT** oraz jego zastępcę. Przewodniczący kieruje pracami organu, reprezentuje go na zewnątrz i wykonuje inne zadania określone w ustawie. Pomaga mu w tym Biuro KRRiT.

Działalność KRRiT

Przewodniczącemu Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji przysługują **uprawnienia kontrolne i nadzorcze**. Może on np. zażądać od danego nadawcy medialnego, aby przedstawił materiały, dokumenty i wyjaśnienia dotyczące wskazanej sprawy, lub wezwać go do zaprzestania działań, które naruszają przepisy ustawy, uchwały KRRiT lub warunki koncesji. Przewodniczący ma także prawo wydać decyzję nakazującą nadawcy zaniechanie nielegalnych praktyk. W sytuacjach określonych w przepisach może również nakładać na przedsiębiorstwa medialne kary pieniężne.

Czy wiesz, że...

Za rozpowszechnianie audycji radiowych lub telewizyjnych bez koncesji wydanej przez KRRiT grozi kara grzywny, ograniczenia wolności lub pozbawienia wolności do 2 lat. Dotyczy to jednak tylko emisji na większą skalę, prowadzonych bezprzewodowo lub za pośrednictwem sieci kablowej. Bez koncesji można natomiast nadawać audycje skierowane do bardzo ograniczonego grona odbiorców, np. do mieszkańców jednego budynku. Pozwolenia nie wymaga także prowadzenie radia lub telewizji w internecie. Do założenia telewizji internetowej konieczny jest jednak wpis do specjalnego rejestru tego typu nadawców prowadzonego przez KRRiT.

Ukaranemu podmiotowi przysługuje prawo do odwołania się od takiej decyzji do Sądu Okręgowego w Warszawie.

KRRiT rozpoczyna kontrolę nie tylko z własnej inicjatywy, lecz także w reakcji na **wniesioną skargę**. Każdy obywatel – zarówno osoba prywatna, jak i polityk sprawujący urząd publiczny – może skierować do Krajowej Rady zażalenie na niewłaściwe w swoim odczuciu programy, treści lub reklamy prezentowane przez daną stację radiową lub telewizyjną.

Przykład

Informacja o decyzji KRRiT wydanej w sprawie ukarania stacji TVN [fragmenty]

„W wyniku przeprowadzonego postępowania z urzędu Przewodniczący KRRiT podjął decyzję o ukaraniu stacji TVN za przerwanie reklamą serwisu informacyjnego «Fakty» w dniu 23 czerwca 2023 r. W toku postępowania ustalono, że w trakcie emisji audycji «Fakty» 23.10.2023 r. doszło do naruszenia art. 16a ust. 6 pkt 1 ustawy o radiofonii i telewizji (dalej: «ustawy»). Zgodnie z art. 16a ust. 6 pkt 1 ustawy nie można przerywać serwisów informacyjnych w celu nadania reklam lub telesprzedaży.

Ten bezwzględny zakaz stanowi jedną z podstawowych zasad prawa reklamy i ma na celu ochronę widza przed nadmierną ekspozycją przekazu handlowego. Ma zapewnić równowagę pomiędzy potrzebami nadawców, interesem reklamodawców oraz dobrem widza i jego prawem do niezakłóconego odbioru określonych przez ustawodawcę kategorii audycji.

Przy ustalaniu wysokości kary pieniężnej organ kierował się przesłankami określonymi w art. 53 ust. 1 ustawy, tj. zakresem i stopniem szkodliwości naruszenia, dotychczasową działalnością nadawcy oraz jego możliwościami finansowymi. [...] Biorąc powyższe pod uwagę oraz roczne przychody nadawcy i aktualny cennik biura reklamy TVN Media, gdzie koszt 30-sekundowej reklamy po emisji «Faktów» wynosi do 86 500 zł netto, Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji wymierzył karę pieniężną w wysokości 80 000 zł.

Wydanie decyzji o ukaraniu w przypadku takiego naruszenia jest według prawa obligatoryjne [...]".

Źródło: Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji.

Odpowiedzialność polityczna KRRiT

Krajowa Rada jest zobowiązana do corocznego przedstawiania Sejmowi RP, Senatowi RP i Prezydentowi RP sprawozdania ze swojej działalności, a także do informowania tych organów o podstawowych problemach z dziedziny radiofonii i telewizji. Tych samych zagadnień dotyczą powiadomienia, które KRRiT musi przekazywać Prezesowi Rady Ministrów.

Jeżeli izby parlamentu odrzucą jej sprawozdanie, kadencja wszystkich członków Krajowej Rady wygasa, co oznacza, że ponoszą oni solidarną odpowiedzialność polityczną. Zakończenie kadencji musi jednak potwierdzić Prezydent RP. Jeżeli głowa państwa tego nie uczyni, członkowie KRRiT mogą dalej pełnić swoje funkcje.

Instytut Pamięci Narodowej (IPN)

Pełna nazwa tej instytucji naukowo-badawczej brzmi następująco: „Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu". Organ ten został powołany w 1999 r. na mocy *Ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu*, w której przyznano mu specjalne uprawnienia śledcze. Instytutem kieruje **Prezes IPN**, powoływany na 5-letnią kadencję (z możliwością jednej reelekcji) przez Sejm RP za zgodą Senatu RP i na wniosek Kolegium IPN, które zgłasza kandydata spoza swojego składu. Osoba, która sprawuje ten urząd, posiada immunitet i jest niezależna od organów władzy państwowej. Swoje obowiązki wykonuje z pomocą **Kolegium IPN**, które pełni wobec niej funkcje doradcze. Do zadań tego kolegialnego organu – prócz wskazywania kandydatów na Prezesa IPN – należą przyjmowanie rocznego sprawozdania z działalności Instytutu, opiniowanie i rekomendowanie kierunków jego aktywności oraz wyrażanie opinii na temat kandydatów na kierownicze stanowiska w IPN.

Zadania IPN

Do zadań Instytutu Pamięci Narodowej należą:

- archiwizowanie dokumentów organów bezpieczeństwa państwa sporządzonych w latach 1944–1990 i udostępnianie ich osobom zainteresowanym;
- prowadzenie śledztw w sprawie zbrodni nazistowskich i komunistycznych;
- realizowanie działalności edukacyjnej i badań naukowych;
- poszukiwanie miejsc spoczynku osób, które poległy w walkach o niepodległość i zjednoczenie państwa polskiego w okresie 1944–1990 r.



Przykład

Procedura lustracyjna

Jednym z aspektów działalności IPN jest lustracja, czyli proces polegający na ujawnianiu byłych pracowników i współpracowników organów bezpieczeństwa komunistycznej Polski. Procedurze lustracyjnej podlegają obywatele urodzeni przed 1 sierpnia 1972 r., którzy ubiegają się o pełnienie najważniejszych funkcji w państwie. Ciąży na nich obowiązek złożenia oświadczenia lustracyjnego, którego prawdziwość weryfikują prokuratorzy Biura Lustracyjnego IPN. Jeśli zgłoszą oni uzasadnione wątpliwości, sprawa trafia do sądu okręgowego, który w pierwszej instancji bada zgromadzone dowody i orzeka o prawdziwości zakwestionowanego oświadczenia.

Od jego wyroku można złożyć apelację. W procedurze lustracyjnej istnieje również możliwość wniesienia kasacji. Uprawomocnienie się orzeczenia o złożeniu nieprawdziwego oświadczenia lustracyjnego skutkuje tym, że dana osoba traci stanowisko sprawowane w instytucji państwowej i zostaje objęta zakazem pełnienia funkcji publicznych przez 10 lat.

Wybrane jednostki organizacyjne IPN i ich zadania

Główna Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu	Prowadzi śledztwa w sprawach zbrodni nazistowskich i komunistycznych, zbrodni przeciwko pokojowi i przeciwko ludzkości oraz zbrodni wojennych popełnionych na obywatelach polskich między 1917 a 1990 r.
Archiwum IPN	Odpowiada za archiwizację dokumentów wydanych przez organy bezpieczeństwa PRL, III Rzeszy i ZSRS.
Biuro Edukacji Narodowej	Prowadzi badania dotyczące historii PRL, a także organizuje wystawy i konferencje oraz wydaje prace naukowe poświęcone polskiej historii w XX w.
Biuro Lustracyjne	Weryfikuje prawdziwość złożonych oświadczeń lustracyjnych (→ zob. przykład na s. 136).

Prokuratura

Konstytucja RP: art. 103 ust. 2, art 191 ust. 1

To służba publiczna posiadająca uprawnienia śledcze. Jej organy wykonują zadania z zakresu ochrony prawa i interesu publicznego, w tym ścigają sprawców przestępstw.

Konstytucja RP nie zawiera szczegółowych przepisów regulujących wewnętrzną organizację oraz działalność prokuratury. W ustawie zasadniczej zakazano jedynie łączenia funkcji prokuratora z mandatem parlamentarzysty (art. 103 ust. 2), a także stwierdzono, że Prokurator Generalny może w określonych przypadkach wystąpić z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego (art. 191 ust. 1 pkt 1).

Zasady funkcjonowania prokuratury sformułowano w ustawie *Prawo o prokuraturze*. W świetle tego aktu prawnego wykonuje ona zadania w dwóch zakresach:

- **czuwa nad ściganiem przestępstw**, m.in. nadzoruje albo prowadzi postępowania przygotowawcze w sprawach karnych oraz pełni funkcję oskarżyciela publicznego przed sądami,
- **stoi na straży praworządności**, co oznacza, że egzekwuje politykę państwa w sprawach dotyczących przestrzegania i ochrony obowiązującego prawa.

Zasady pracy prokuratorów

Prokurator w okresie sprawowania urzędu nie może należeć do partii politycznej ani pracować zarobkowo na innym stanowisku, z wyjątkiem stanowisk dydaktycznych i naukowych na uczelniach wyższych. Musi również przestrzegać **tajemnicy prokuratorskiej**, z której może zostać zwolniony pod pewnymi warunkami.

Prokurator ma obowiązek kierować się **zasadą bezstronności** i równo traktować wszystkich obywateli. Podczas realizacji swoich zadań jest wprawdzie **niezależny**, musi jednak wykonywać zarządzenia, wytyczne i zalecenia prokuratora, który jest jego przełożonym. Jeżeli nie zgadza się z poleceniami dotyczącymi jego pracy podczas postępowania, może na piśmie zażądać np. zmiany tych dyrektyw albo wyłączenia go z udziału w danej sprawie. O wyłączeniu rozstrzyga ostatecznie jego przełożony, który wydał sporne dyspozycje.

Prokuratura jest bowiem zorganizowana hierarchicznie: prokurator wyższego szczebla ma prawo do zmiany lub uchylenia decyzji podlegających mu prokuratorów. Może to zrobić wyłącznie w formie pisemnej, a dokumentacja dotycząca jego działań w tym zakresie jest włączana do akt danej sprawy.

Czy wiesz, że…

Organem opiniodawczo-doradczym przy Prokuratorze Generalnym jest **Krajowa Rada Prokuratorów**. Jej głównym zadaniem jest stanie na straży niezależności prokuratorskiej. W jej skład wchodzą przedstawiciele różnych jednostek organizacyjnych prokuratury oraz Prokurator Krajowy. Rada zbiera się na posiedzeniach zwoływanych przez Prokuratora Generalnego. W ramach swoich zadań m.in. uchwala zbiór zasad etyki zawodowej prokuratorów oraz czuwa nad ich przestrzeganiem. Kadencja tego organu trwa 4 lata.

Skład i kierownictwo prokuratury

Prokuraturę tworzą Prokurator Generalny, jego pierwszy zastępca, czyli Prokurator Krajowy, oraz wszyscy pozostali zastępcy, a także prokuratorzy powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (Prokuratury Krajowej, a także prokuratur regionalnych, okręgowych i rejonowych).

Do prokuratury należą także prokuratorzy Instytutu Pamięci Narodowej – działają oni w ramach jednostek organizacyjnych IPN: Głównej Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz komisji oddziałowych, a także centralnego Biura Lustracyjnego i lustracyjnych biur oddziałowych.

Prokurator Generalny

- Jest naczelnym organem prokuratorskim. Urząd ten piastuje Minister Sprawiedliwości.
- Kieruje działalnością prokuratury przez wydawanie zarządzeń, wytycznych i poleceń – osobiście lub za pośrednictwem Prokuratora Krajowego i swoich pozostałych zastępców.
- Jest przełożonym prokuratorów pracujących w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury oraz prokuratorów IPN.
- Na wniosek Prokuratora Krajowego powołuje i odwołuje prokuratorów z prokuratur regionalnych, okręgowych i rejonowych.

Prokurator Krajowy

- Jest pierwszym zastępcą Prokuratora Generalnego.
- Kieruje Prokuraturą Krajową – jest przełożonym pracujących w niej prokuratorów oraz prokuratorów zatrudnionych w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury.
- Jest powoływany i odwoływany przez premiera na wniosek Prokuratora Generalnego i po uzyskaniu opinii Prezydenta RP w tej sprawie. Zostaje wybrany spośród prokuratorów Prokuratury Krajowej.
- Jego odwołanie następuje wyłącznie za zgodą Prezydenta RP.

Zastępcy Prokuratora Generalnego

- Należą do nich:
  - Zastępca Prokuratora Generalnego do spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji,
  - Zastępca Prokuratora Generalnego do spraw Wojskowych (obsadzenie tego urzędu musi zostać uzgodnione z Ministrem Obrony Narodowej),
  - Dyrektor Głównej Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (wybrany spośród prokuratorów IPN),
  - inni zastępcy Prokuratora Generalnego.
- Są oni powoływani i odwoływani przez premiera na wniosek Prokuratora Generalnego i po uzyskaniu opinii Prezydenta RP w tej sprawie.

Powszechne jednostki organizacyjne prokuratury

W strukturze organizacyjnej prokuratury w Polsce wyróżnia się Prokuraturę Krajową, będącą najwyższą instancją, prokuratury regionalne, prokuratury okręgowe oraz prokuratury rejonowe, tworzące instancję najniższą.

Organizacja prokuratur na poszczególnych szczeblach

Prokuratura Krajowa	Prokuratura regionalna	Prokuratura okręgowa	Prokuratura rejonowa
Organ kierujący prokuraturą na danym szczeblu			
Prokurator Krajowy	prokurator regionalny	prokurator okręgowy	prokurator rejonowy
Obszar podlegający władzy danej prokuratury			
terytorium RP	region, w którego granicach działają co najmniej dwie prokuratury okręgowe	teren działalności co najmniej dwóch prokuratur rejonowych	obszar obejmujący co najmniej jedną gminę (w uzasadnionych przypadkach w gminie może działać więcej niż jedna prokuratura rejonowa)
Podstawowe jednostki organizacyjne			
departamenty, biura	wydziały (np. śledczy, sądowy, do spraw przestępczości gospodarczej, do spraw wojskowych)		
Inne jednostki organizacyjne			
wydziały, inne komórki organizacyjne	działy (np. do spraw błędów medycznych, ochrony informacji niejawnych)		działy, sekcje

Podstawowe zadania prokuratur na poszczególnych szczeblach

Prokuratura Krajowa	Prokuratura regionalna	Prokuratura okręgowa	Prokuratura rejonowa
Udział w postępowaniach przed Trybunałem Konstytucyjnym, Sądem Najwyższym i Naczelnym Sądem Administracyjnym.	Udział w postępowaniach przed sądami powszechnymi i wojewódzkimi sądami administracyjnymi.	Udział w postępowaniach przed sądami powszechnymi i wojskowymi.	
	Prowadzenie postępowań przygotowawczych w sprawach dotyczących najpoważniejszych przestępstw finansowo-gospodarczych i skarbowych oraz przestępstw przeciwko obrotowi majątkiem o wielkiej wartości.	Prowadzenie postępowań przygotowawczych w sprawach dotyczących poważnych przestępstw kryminalnych, finansowych i skarbowych (także w sprawach podlegających orzecznictwu wojskowych sądów okręgowych).	Prowadzenie postępowań przygotowawczych w sprawach dotyczących pospolitych przestępstw (także w sprawach podlegających orzecznictwu wojskowych sądów garnizonowych).
Sprawowanie nadzoru nad postępowaniami prowadzonymi w prokuraturach regionalnych, okręgowych i rejonowych.	Sprawowanie nadzoru nad postępowaniami prowadzonymi w prokuraturach okręgowych i rejonowych.	Sprawowanie nadzoru nad postępowaniami prowadzonymi w prokuraturach rejonowych.	

Ćwiczenia

WYKONAJ W ZESZYCIE

1 Przeczytaj fragment ustawy. Następnie podaj zasadę organizacji prokuratury w Polsce, która wynika z przytoczonych przepisów.

Praca z tekstem źródłowym

> Art. 22. § 4. Prokurator regionalny jest prokuratorem przełożonym prokuratorów prokuratury regionalnej, prokuratorów prokuratur okręgowych oraz prokuratorów prokuratur rejonowych na obszarze działania prokuratury regionalnej. [...]
>
> Art. 23. § 4. Prokurator okręgowy jest prokuratorem przełożonym prokuratorów prokuratury okręgowej oraz prokuratorów rejonowych i prokuratorów prokuratur rejonowych na obszarze działania prokuratury okręgowej.
>
> Źródło: *Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze*, Dz.U. z 2016 r., poz. 177.

2 Omów kompetencje NIK. Oceń znaczenie tego organu dla funkcjonowania instytucji publicznych w państwie.

3 Na podstawie *Ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli* wymień analizy, opinie, informacje, wnioski i wystąpienia, które NIK musi przedkładać Sejmowi RP.

4 Wybierz właściwe zakończenie zdania.

W świetle przepisów *Konstytucji RP* immunitet przysługuje

A Prezesowi NIK i członkom KRRiT.

B Prezesowi NIK i Przewodniczącemu KRRiT.

C Rzecznikowi Praw Obywatelskich i Prezesowi NIK.

D Rzecznikowi Praw Obywatelskich i członkom KRRiT.

5 Poszukaj w oficjalnym serwisie internetowym KRRiT informacji o karach nałożonych przez ten organ na media. Zapoznaj się z opisem jednej z takich decyzji. W krótkiej notatce przedstaw przyczyny nałożenia kary. Czy – Twoim zdaniem – KRRiT podjęła słuszną decyzję? Uzasadnij swoje stanowisko.

6 Wyjaśnij, jaką rolę w strukturze prokuratury odgrywa Prokurator Generalny. Podaj trzy przykłady przysługujących mu uprawnień.

7 W art. 209 *Konstytucji RP* stwierdzono, że Rzecznik Praw Obywatelskich jest powoływany przez Sejm RP za zgodą Senatu RP na 5-letnią kadencję. Zapoznaj się z art. 3 ustawy regulującej funkcjonowanie RPO i odpowiedz na podane pytania.

Co się stanie, jeśli Senat RP:

a) po upływie miesiąca od dnia przekazania mu uchwały Sejmu RP o wyborze RPO nie podejmie żadnej decyzji w tej sprawie?

b) odmówi wyrażenia zgody na powołanie Rzecznika Praw Obywatelskich wskazanego przez Sejm RP?

8 Przeczytaj tekst źródłowy i wykonaj polecenia.

Praca z tekstem źródłowym

***Kodeks postępowania karnego* [fragmenty]**

Art. 297. § 1. Celem postępowania przygotowawczego jest:
1) ustalenie, czy został popełniony czyn zabroniony i czy stanowi on przestępstwo;
2) wykrycie i w razie potrzeby ujęcie sprawcy; […]
4) wyjaśnienie okoliczności sprawy, w tym ustalenie osób pokrzywdzonych i rozmiarów szkody;
5) zebranie, zabezpieczenie i w niezbędnym zakresie utrwalenie dowodów dla sądu. […]

Art. 298. § 1. Postępowanie przygotowawcze prowadzi lub nadzoruje prokurator, a w zakresie przewidzianym w ustawie prowadzi je Policja. […]

Art. 304. § 1. Każdy, dowiedziawszy się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu, ma społeczny obowiązek zawiadomić o tym prokuratora lub Policję. […]
§ 3. Zawiadomienie o przestępstwie lub własne dane świadczące o popełnieniu takiego przestępstwa, co do którego obowiązkowe jest prowadzenie śledztwa przez prokuratora, Policja przekazuje wraz z zebranym materiałem niezwłocznie prokuratorowi. […]

Art. 305. § 3. Postanowienie o wszczęciu śledztwa wydaje prokurator. Postanowienie o odmowie wszczęcia lub o umorzeniu śledztwa wydaje prokurator albo Policja; postanowienie wydane przez Policję zatwierdza prokurator. [...]

Art. 311. § 1. Śledztwo prowadzi prokurator.
§ 2. Prokurator może powierzyć Policji przeprowadzenie śledztwa w całości lub w określonym zakresie albo dokonanie poszczególnych czynności śledztwa […].
§ 3. Powierzenie przewidziane w § 2 nie może obejmować czynności związanych z przedstawieniem zarzutów, zmianą lub uzupełnieniem postanowienia o przedstawieniu zarzutów oraz zamknięciem śledztwa […]. […]
§ 5. Prokurator może zastrzec do osobistego wykonania jakąkolwiek czynność śledztwa, a w szczególności czynności wymagające postanowienia.

Art. 326. § 1. Prokurator sprawuje nadzór nad postępowaniem przygotowawczym w zakresie, w jakim go sam nie prowadzi […].
§ 2. Prokurator jest obowiązany czuwać nad prawidłowym i sprawnym przebiegiem całego nadzorowanego przez siebie postępowania.
§ 3. Z tytułu sprawowanego nadzoru prokurator może w szczególności:
1) zaznajamiać się z zamierzeniami prowadzącego postępowanie, wskazywać kierunki postępowania oraz wydawać co do tego zarządzenia;
2) żądać przedstawienia sobie materiałów zbieranych w toku postępowania;
3) uczestniczyć w czynnościach dokonywanych przez prowadzących postępowanie, osobiście je przeprowadzać albo przejąć sprawę do swego prowadzenia;
4) wydawać postanowienia, zarządzenia lub polecenia oraz zmieniać i uchylać postanowienia i zarządzenia wydane przez prowadzącego postępowanie. […]

Źródło: Dz.U. z 1997 r. Nr 89, poz. 555 z późn. zm.

a) Wyjaśnij, w jakim celu jest przeprowadzane postępowanie przygotowawcze.

b) Wymień obowiązki i uprawnienia prokuratora w trakcie postępowania przygotowawczego.

c) Rozstrzygnij, komu ustawodawca przyznał szersze uprawnienia w prowadzeniu postępowania przygotowawczego – prokuratorowi czy Policji. Uzasadnij swoją odpowiedź.

8 Samorząd terytorialny w Polsce

gmina | powiat | województwo | zadania samorządów | budżet samorządu terytorialnego | nadzór nad samorządem

Samorząd terytorialny jest najbliższą obywatelom strukturą administracji publicznej. Jego organy zaspokajają podstawowe potrzeby mieszkańców danego terenu oraz organizują życie lokalnych społeczności. W jaki sposób samorząd terytorialny wykonuje swoje zadania w naszym kraju? Jakie organy go tworzą i jakie przysługują im kompetencje?

Czym jest samorząd terytorialny?

Jest to forma organizacji ludności zamieszkującej określony obszar. Samorząd terytorialny umożliwia tej społeczności decydowanie o własnych sprawach niezależnie od władzy centralnej. Jest on częścią administracji publicznej (obok administracji rządowej). W Polsce działa we wszystkich jednostkach podziału terytorialnego państwa: w gminach, powiatach i województwach.

W państwach o ustroju demokratycznym samorząd odgrywa niezwykle istotną rolę, ponieważ daje obywatelom możliwość współdecydowania o sprawach publicznych, przyczynia się do kształtowania społeczeństwa obywatelskiego, a także zapobiega nadmiernemu poszerzaniu zakresu uprawnień organów władzy centralnej.

Polskie tradycje samorządowe

Tradycje samorządowe w Polsce sięgają czasów demokracji szlacheckiej i szlacheckiego samorządu ziemskiego. Zarząd nad poszczególnymi regionami I Rzeczypospolitej należał wówczas do kompetencji sejmików szlacheckich oraz dożywotnich urzędników ziemskich, takich jak wojewodowie, kasztelanowie i starostowie.

Nowożytny model polskiego samorządu terytorialnego ukształtował się dopiero w połowie XVIII w. Za panowania króla Stanisława Augusta Poniatowskiego wprowadzono reformy administracyjne wzorowane na rozwiązaniach charakterystycznych dla państw zachodnioeuropejskich. Do 1771 r. udział we władzy politycznej i administracyjnej przysługiwał tyko przedstawicielom stanu szlacheckiego – zmianę przyniosło wydanie *Prawa o miastach królewskich*. W akcie tym rozszerzono uprawnienia obywatelskie na członków bogatszego mieszczaństwa. Kierunek tych zmian został potwierdzony w Konstytucji 3 maja z 1791 r.

W dwóch wspomnianych wyżej aktach prawnych znalazły się również pierwsze w Polsce regulacje dotyczące samorządu terytorialnego. Przyznawały one miastom prawo do wolności i do decydowania o panującym

Cechy samorządu terytorialnego

Samorząd terytorialny wyróżnia się kilkoma zasadniczymi cechami:

- należą do niego wszystkie osoby zamieszkujące określony obszar, które nabywają członkostwo z mocy prawa;
- został powołany do samodzielnego wykonywania określonych zadań administracji publicznej;
- posiada własną organizację: w jego organach zasiadają przedstawiciele wybrani przez obywateli, dzięki czemu pozostają one pod kontrolą społeczeństwa;
- jego działalność jest realizacją zasady decentralizacji władzy publicznej, choć pozostaje pod nadzorem centralnych organów państwa.

w nich porządku. W tzw. miastach królewskich obywatele zyskali ponadto prawo do wybierania własnych organów przedstawicielskich, m.in. magistratów, wójtów. Obywatele miejscy będący dziedzicznymi właścicielami nieruchomości dysponowali czynnym i biernym prawem wyborczym w wyborach do urzędów miejskich.

Trzeci rozbiór państwa w 1795 r. spowodował, że rozwój polskiego samorządu terytorialnego zupełnie się zatrzymał. Do wybuchu I wojny światowej instytucje władzy samorządowej na obszarze byłej Rzeczypospolitej Obojga Narodów kształtowały się w ramach trzech różnych systemów ustrojowych państw zaborczych. Dlatego należy stwierdzić, że najbliższa współczesności rodzima tradycja samorządowa wywodzi się z okresu II Rzeczypospolitej (1918–1939).

Samorząd terytorialny w II RP

Po odzyskaniu przez Polskę niepodległości w 1918 r. początkowo przyjęto zasadę, zgodnie z którą w poszczególnych regionach kraju zachowywano prawa i instytucje ustanowione przez władze zaborcze. Dopiero uchwalona w 1921 r. konstytucja marcowa położyła prawny fundament pod rozwój polskiego samorządu. Prawodawca obdarzył go szerokimi kompetencjami – w jednym z pierwszych artykułów ówczesnej ustawy zasadniczej znalazł się przepis o decentralizacji państwa, który przyznawał jednostkom samorządowym możliwość współzarządzania sprawami publicznymi o lokalnym charakterze.

Ponad dziesięć lat później tzw. ustawa scaleniowa (*Ustawa z 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego*) ujednoliciła w całym kraju zasady funkcjonowania i organizacji samorządów gminnego (gmin wiejskich i miejskich) oraz powiatowego. Organy władzy samorządowej podzielono na wykonawcze i zarządzające oraz stanowiące i kontrolujące. Od tego momentu w gminach wiejskich organem stanowiącym była rada gminy, wybierana w jawnych i pośrednich wyborach, a władzę wykonawczą sprawował zarząd gminny, składający się z wójta i ławników wybieranych przez radę. W gminach miejskich działały natomiast rady miejskie wyłaniane w wyborach powszechnych. Funkcje wykonawcze pełnił zarząd miejski, w którym zasiadali burmistrz lub prezydent miasta oraz ławnicy wybrani przez radę miejską. Samorządom przekazano również tzw. zadania własne, należące do ich wyłącznych kompetencji – ich zakres obejmował zaspokajanie podstawowych potrzeb mieszkańców oraz lokalne sprawy dotyczące gospodarki, kultury, oświaty i zdrowia publicznego.

Samorząd terytorialny w PRL

W realiach okupacji podczas II wojny światowej polski samorząd w praktyce przestał istnieć, a Niemcy i Sowieci brutalnie zwalczali wszelkie przejawy samorządności mieszkańców. W pierwszych latach powojennych władze komunistyczne przywróciły działalność samorządu, jednak nadały mu inną formę niż w okresie II RP. Od 1944 r. podstawową jednostką podziału terytorialnego państwa była gmina, a funkcję uchwałodawczą pełniły **rady narodowe**, które zyskały dominującą pozycję w nowej strukturze. Do zakresu ich kompetencji należały wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym niezastrzeżone dla władz ze szczebla ogólnokrajowego. *Ustawa z 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej* zlikwidowała resztki niezależności organów samorządu lokalnego. Zgodnie z jej przepisami rady narodowe bezpośrednio podporządkowano władzy centralnej – miały reprezentować ją w terenie.

20 lipca 1983 r. sejm uchwalił *Ustawę o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego*. Akt ten jednak nie wprowadzał rozwiązań, które wynikały z jego nazwy. Rady narodowe były bowiem organami administracji państwowej, nie mogły więc realizować idei samorządu terytorialnego. W pełni niezależne i samorządne organy władzy na szczeblu lokalnym przywrócono dopiero po 1989 r., po ponad 50-letniej przerwie, w wyniku przeobrażeń społecznych i zmiany ustroju państwa.

Rozwój samorządu po 1989 r.

Konstytucja RP: art. 15, 164

Kształtowanie się współczesnego polskiego samorządu terytorialnego było wieloletnim procesem rozłożonym na etapy. Rozmowy na ten temat rozpoczęły się już podczas obrad Okrągłego Stołu i były prowadzone w ramach odrębnej grupy roboczej. 29 grudnia 1989 r. do *Konstytucji PRL* wprowadzono przepis gwarantujący samorządom udział w sprawowaniu władzy publicznej w Polsce.

Faktyczne przywrócenie samorządu nastąpiło 27 maja 1990 r., kiedy weszła w życie *Ustawa o samorządzie terytorialnym*. Na jej mocy ustanowiono samorząd na szczeblu gminy – do 31 grudnia 1998 r. organy władzy lokalnej funkcjonowały w Polsce tylko na tym najniższym poziomie.

W uchwalonej w 1997 r. *Konstytucji RP* przyznano jednostkom samorządu terytorialnego **osobowość cywilnoprawną**. Zgodnie z art. 15 ustawy zasadniczej podział terytorialny państwa miał uwzględniać więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe. Z kolei art. 164 wskazał, że podstawową jednostką samorządową jest gmina, która wykonuje wszystkie zadania niezastrzeżone dla innych jednostek.

Ponadto w *Konstytucji RP* zawarto postanowienie, że należy utworzyć ponadgminne jednostki samorządu terytorialnego. Cel ten zrealizowano dzięki **reformie administracyjnej kraju**. W jej wyniku powstała trójstopniowa struktura terytorialna państwa: obok gmin wyodrębniono powiaty, a liczbę województw zmniejszono z 49 do 16. Utworzono także samorządowe organy władzy na szczeblu powiatowym i wojewódzkim. Reformę zwieńczyło przeprowadzenie w 2002 r. pierwszych bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast.

W 2018 r. znowelizowano ustawy o samorządach oraz *Kodeks wyborczy*. Wprowadzono zasadę dwukadencyjności urzędów wójta, burmistrza i prezydenta miasta (przyjęto, że pierwszą liczoną kadencją będzie ta rozpoczęta po wyborach w 2018 r.). Na mocy nowych przepisów organy stanowiące w gminach do 20 tys. mieszkańców są wybierane w jednomandatowych okręgach wyborczych, a kadencja wszystkich organów samorządowych wydłużyła się z 4 do 5 lat.

Struktura samorządu terytorialnego

Konstytucja RP: art. 164 ust. 1

W Polsce od 1 stycznia 1999 r. obowiązuje trójstopniowy podział administracyjny państwa na województwa, powiaty i gminy. Na poziomie wojewódzkim przyjęto **dualistyczny model** administracji: oprócz organów samorządowych (sejmiku, zarządu) w granicach każdego województwa działają również **organy administracji rządowej**, np. wojewoda.

Wspólnoty samorządowe działają niezależnie od siebie, co oznacza, że jednostki wyższych szczebli nie sprawują kontroli nad jednostkami szczebla niższego. **Samorząd lokalny** tworzą gminy i powiaty, natomiast **samorząd regionalny** składa się z województw.

Tylko gmina jest jednostką samorządu terytorialnego, której funkcjonowanie jest określone w *Konstytucji RP* (art. 164 ust. 1). Działalność organów powiatowych i wojewódzkich uregulowano w zwykłych ustawach. Do najważniejszych aktów prawnych dotyczących samorządu należą:

- *Ustawa o samorządzie gminnym*,
- *Ustawa o samorządzie powiatowym*,
- *Ustawa o samorządzie województwa*.

Funkcjonowanie władz samorządowych określają konstytucyjne zasady:

- **subsydiarności (pomocniczości)** – organy wyższego szczebla nie powinny realizować zadań publicznych skutecznie wykonywanych przez organy niższego szczebla;
- **decentralizacji władzy publicznej** – organy władzy samorządowej nie są hierarchicznie podporządkowane organom władzy centralnej. Posiadają prawnie potwierdzoną samodzielność i niezależność, a jednostki administracji rządowej mogą jedynie sprawować nad nimi nadzór, czyli weryfikować, czy decyzje władz samorządowych są zgodne z prawem.

Gmina – powiat – województwo

Gmina

Konstytucja RP: art. 163–164

- Gmina jest najmniejszą, podstawową jednostką podziału terytorialnego Polski. Zgodnie z przepisami *Konstytucji RP* realizuje ona zadania na poziomie lokalnym. Organom gminnym przysługuje tzw. **domniemanie kompetencji**, co oznacza, że co do zasady realizują one wszystkie zadania samorządu terytorialnego, chyba że w określonym akcie prawnym przekazano je innym podmiotom, np. organom powiatu lub województwa.
- W Polsce wyróżnia się gminy:
  - **wiejskie** – na ich terenie nie ma miejscowości o statusie miasta;
  - **miejsko-wiejskie** – w ich granicach znajdują się miasto lub miasta oraz kilka lub kilkanaście wsi;
  - **miejskie** – funkcjonują w obrębie jednego miasta.
- Liczba gmin w państwie może się zmieniać – rząd w odpowiednich rozporządzeniach tworzy je, łączy, dzieli i likwiduje, a także zmienia przebieg ich granic.
- Władze gminne mają prawo tworzyć na podległym sobie obszarze jednostki pomocnicze: sołectwa, dzielnice, osiedla i inne. Mogą także np. uznać za taką jednostkę miasto położone w granicach gminy. Gminni radni powołują daną jednostkę w specjalnej uchwale – po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy.



Powiat

- Powiat jest jednostką samorządową realizującą te lokalne zadania publiczne, które zostały jej przekazane w ustawie i mają charakter ponadgminny.



Województwo

- Samorząd wojewódzki jest wspólnotą działającą na rzecz rozwoju danego regionu.
- Województwo świadczy usługi publiczne, które wykraczają poza zakres zadań wykonywanych przez gminy i powiaty.



Podział administracyjny Polski od 1 stycznia 1999 r.

MAZOWIECKIE	województwa
Wrocław	miasta wojewódzkie*
———	granice województw

* W województwie kujawsko-pomorskim wojewoda ma siedzibę w Bydgoszczy, a organy samorządu funkcjonują w Toruniu. W województwie lubuskim wojewoda urzęduje w Gorzowie Wielkopolskim, natomiast sejmik i zarząd obradują w Zielonej Górze.

Zadania własne

Polegają na zaspokajaniu podstawowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Jednostki samorządu wykonują te zadania samodzielnie, a ich realizację finansują ze środków własnych oraz przekazanych im z budżetu państwa.

Zadania zlecone

Są związane z funkcjonowaniem państwa. Mają one charakter obowiązkowy – samorządy nie mogą odmówić ich realizacji. Na ich wykonanie otrzymują środki z budżetu państwa. To np. wydawanie dowodów osobistych oraz przeprowadzanie wyborów i referendów ogólnokrajowych.

Zadania powierzone

Wynikają z dobrowolnych porozumień zawartych z innymi samorządami lub z organami administracji rządowej, np. z umowy dotyczącej utworzenia przez kilka gmin wspólnej straży gminnej.

GMINA wybrane zadania o charakterze lokalnym

INFRASTRUKTURA SPOŁECZNA

- prowadzenie publicznych żłobków, przedszkoli i szkół podstawowych
- utrzymanie przychodni gminnych
- rozwijanie gminnego budownictwa mieszkaniowego
- utrzymanie gminnych obiektów użyteczności publicznej

INFRASTRUKTURA TECHNICZNA

- organizacja transportu publicznego na terenie gminy
- utrzymanie gminnych dróg, ulic, mostów i placów
- zaopatrzenie w wodę, energię elektryczną i cieplną oraz gaz
- usuwanie i oczyszczanie ścieków
- utrzymywanie wysypisk śmieci

ŁAD PRZESTRZENNY I EKOLOGICZNY

- decydowanie w sprawach dotyczących ładu przestrzennego w gminie
- gospodarowanie nieruchomościami należącymi do gminy
- utrzymanie zieleni gminnej i zadrzewienia

OCHRONA I BEZPIECZEŃSTWO PUBLICZNE

- ochrona porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, w tym utrzymanie straży gminnych i miejskich

Zadania samorządu terytorialnego

Zgodnie z ustawą zasadniczą samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Na mocy właściwych ustaw została mu przekazana istotna część zadań państwa – wykonuje je on w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Zadania te można podzielić na zadania własne, zlecone i powierzone. Odpowiednie ustawy określają także zakres działalności organów z poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego, aby ich uprawnienia się nie dublowały i aby wszystkie zadania mogły zostać wykonane bez zakłóceń i sporów kompetencyjnych.

POWIAT wybrane zadania o charakterze ponadgminnym	WOJEWÓDZTWO wybrane zadania o charakterze regionalnym
• prowadzenie publicznych szkół średnich • utrzymanie szpitali ogólnych • przeciwdziałanie bezrobociu (powiatowe urzędy pracy) • pomoc osobom niepełnosprawnym • utrzymanie powiatowych obiektów użyteczności publicznej	• organizowanie edukacji publicznej, w tym szkolnictwa wyższego • utrzymanie szpitali specjalistycznych • przeciwdziałanie bezrobociu (wojewódzkie urzędy pracy)
• organizacja transportu publicznego na terenie powiatu • utrzymanie powiatowych dróg publicznych	• organizacja transportu publicznego w województwie • utrzymanie wojewódzkich dróg publicznych
• gospodarowanie nieruchomościami należącymi do powiatu • działalność geodezyjna i kartograficzna • nadzór nad rolnictwem, leśnictwem i rybactwem śródlądowym	• decydowanie w sprawach dotyczących zagospodarowania przestrzennego w województwie • modernizacja terenów wiejskich
• ochrona porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli w powiecie • organizacja ochrony przeciwpowodziowej i przeciwpożarowej	• ochrona bezpieczeństwa publicznego w województwie

Organy samorządu terytorialnego

Jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania dzięki pracy organów stanowiących oraz organów wykonawczych.

Do organów stanowiących należą rada gminy, rada powiatu i sejmik województwa. Ich członków określa się jako **radnych** i wybiera się na **5-letnią kadencję**. Pracami organów stanowiących kierują **przewodniczący** wyłaniani spośród radnych.

Funkcję wykonawczą w gminie pełni jednoosobowy organ: **wójt**, **burmistrz** lub **prezydent miasta**. Wybierają go obywatele w wyborach bezpośrednich na **5-letnią kadencję**, z możliwością jednej reelekcji. Można go odwołać jedynie w referendum.

W pozostałych jednostkach samorządu terytorialnego organ wykonawczy ma charakter kolegialny. Na szczeblu powiatowym jest nim **zarząd powiatu ze starostą na czele**, powoływany i odwoływany przez radę powiatu, a na szczeblu wojewódzkim – **zarząd województwa**, kierowany przez **marszałka województwa** i wybierany przez sejmik województwa. W miastach na prawach powiatu funkcje organu wykonawczego pełni **prezydent miasta**.

Finanse samorządów

Konstytucja RP: art. 165 ust. 1, art. 167

Każda jednostka samorządu terytorialnego posiada osobowość prawną oraz dysponuje prawem własności i innymi prawami majątkowymi. Posiadany majątek pozwala samorządowi samodzielnie wykonywać zadania własne. Gminy, powiaty i województwa jako jednostki z osobowością prawną mogą w sposób niezależny decydować o sposobie wykorzystania swoich środków materialnych i finansowych, w granicach przewidzianych w przepisach prawa. Majątek gminny, powiatowy i wojewódzki ma charakter publiczny, a nie prywatny, dlatego powinien być pożytkowany wyłącznie dla dobra danej wspólnoty lokalnej.

Organy jednostek samorządu terytorialnego

Jednostka samorządu terytorialnego	Organ stanowiący	Organ wykonawczy
gmina	rada gminy (w gminach miejskich rada miejska/ rada miasta)	• wójt – w gminach wiejskich • burmistrz – w mniejszych miastach i gminach miejsko-wiejskich • prezydent miasta – w miastach powyżej 100 tys. mieszkańców lub w takich, którymi przed 1990 r. zarządzał prezydent
powiat	rada powiatu	zarząd powiatu
województwo	sejmik wojewódzki	zarząd województwa

Kompetencje organów samorządowych

Organy stanowiące	Organy wykonawcze
• Stanowienie prawa miejscowego, w tym statutów jednostek samorządu terytorialnego. • Uchwalanie budżetu, • Rozpatrywanie sprawozdań z wykonania budżetu i udzielanie absolutorium organowi wykonawczemu. • Rozpatrywanie raportów o stanie samorządu przedstawianych przez organ wykonawczy i udzielanie mu w związku z tym wotum zaufania. • Podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych. • Podejmowanie uchwał w innych sprawach należących do zakresu kompetencji gminy, powiatu lub województwa.	• Wykonywanie uchwał wydanych przez organy stanowiące. • Gospodarowanie mieniem samorządu. • Realizowanie budżetu. • Przygotowywanie projektów uchwał dla organów stanowiących. • Zatrudnianie i zwalnianie kierowników jednostek organizacyjnych. • Koordynowanie działalności jednostek organizacyjnych.

Jednostki samorządowe mają zapewniony udział w dochodach publicznych – proporcjonalny do zakresu realizowanych przez nie zadań. Na środki finansowe pozostające do dyspozycji samorządu składają się **dochody własne**, **subwencje ogólne** i **dotacje celowe**.

Źródła dochodów poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego określono w odpowiednich ustawach, np. w *Ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.*

Dochody własne

Są to środki uzyskiwane z obszaru danej jednostki samorządowej. Ich źródła są bardzo zróżnicowane (→ zob. tabelę poniżej). Należą do nich m.in. dochody **z podatków lokalnych**, a więc takich, które w całości zasilają budżet danego samorządu, a także **z majątku**, którym ten samorząd dysponuje, np. z wynajmu nieruchomości. Dochodami własnymi są także udziały we wpływach **z dwóch podatków ogólnopaństwowych**: dochodowego od osób fizycznych (PIT) oraz od dochodów osób prawnych (CIT), które płacą odpowiednio: osoby zamieszkałe na obszarze danej jednostki samorządu oraz podmioty mające siedzibę na tym terenie.

Subwencja ogólna

Są to środki z budżetu państwa przeznaczone na finansowanie realizacji zadań własnych samorządów wszystkich szczebli. Subwencja ogólna jest uzupełnieniem ich dochodów. Środki te mają zapewnić, że obywatele w całym kraju będą mieli dostęp do usług publicznych na podobnym poziomie, bez względu na wysokość dochodów własnych danej jednostki samorządowej. Wysokość subwencji dla każdego samorządu określa – z uwzględnieniem jego zamożności – Ministerstwo Finansów. O sposobie wykorzystania tych funduszy decyduje organ stanowiący danej jednostki samorządu terytorialnego.

Przyznana subwencja może się składać z kilku elementów. W przypadku środków dla gmin i powiatów są to części: wyrównawcza, równoważąca i oświatowa, a w przypadku subwencji kierowanych do województw – części: wyrównawcza, regionalna i oświatowa.

Źródła dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego

Gmina	Powiat	Województwo
Dochody podatkowe		
• 39,34% udziału we wpływach z podatku PIT • 6,71% udziału we wpływach z podatku CIT • wpływy z podatków lokalnych, np. od nieruchomości	• 10,25% udziału we wpływach z podatku PIT • 1,40% udziału we wpływach z podatku CIT	• 1,60% udziału we wpływach z podatku PIT • 14,75% udziału we wpływach z podatku CIT
Dochody z opłat		
• wpływy np. z opłaty skarbowej, targowej, uzdrowiskowej	• wpływy np. z opłat za zajęcie pasa drogowego	
Dochody uzyskiwane przez jednostki budżetowe oraz uiszczane przez nie opłaty		
Dochody z majątku danego samorządu		
Spadki, zapisy i darowizny		
Dochody z kar pieniężnych i grzywien		
5% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań zleconych		
Odsetki (w określonych prawem sytuacjach)		

Części subwencji ogólnej

Część wyrównawcza	Otrzymują ją te samorządy, w których wskaźnik dochodów podatkowych przypadających na jednego mieszkańca jest o określoną wartość niższy niż średnia dla wszystkich jednostek samorządowych danego szczebla (np. dla gmin).
Część równoważąca	Otrzymują ją mniej zamożne gminy i powiaty. Środki przydzielane w ramach tej części subwencji pochodzą z wpłat uiszczanych specjalnie na ten cel przez najbogatsze gminy i powiaty.
Część regionalna	Otrzymują ją mniej zamożne województwa, w których m.in. poziom PKB przypadający na jednego mieszkańca jest odpowiednio niższy od średniej krajowej. Środki te pochodzą w wpłat przeznaczanych na ten cel przez najbogatsze samorządy wojewódzkie.
Część oświatowa	Środki te przeznacza się na utrzymanie szkół i przedszkoli oraz realizację innych zadań edukacyjnych. Otrzymują je wszystkie samorządy.

Dotacje celowe

Środki tego typu mogą pochodzić zarówno z budżetu państwa, jak i z innych źródeł zewnętrznych, np. z budżetu innych jednostek samorządu terytorialnego. Samorząd nie może wykorzystać dotacji celowych w dowolny sposób – musi je przeznaczyć na ściśle określone cele wskazane przez podmioty zlecające, którymi są najczęściej organy władzy centralnej.

Dotacje celowe z budżetu państwa są przeznaczane m.in. na:

- zadania z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami przez Sejm RP;
- zadania realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego na mocy odpowiednich porozumień zawartych z organami administracji rządowej;
- usuwanie bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym skutków powodzi oraz innych klęsk żywiołowych na danym obszarze;
- sfinansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań własnych przez wybrane jednostki samorządowe (m.in. inwestycji w placówkach oświatowych oraz budowy i remontów obiektów sportowych);
- wykonanie zadań wynikających z umów międzynarodowych.

Na dochody powiatu składają się ponadto dotacje celowe na realizację zadań powiatowych jednostek Policji i Państwowej Straży Pożarnej oraz inspekcji nadzoru budowlanego.

Wydatki samorządu terytorialnego

Są to nakłady pieniężne przeznaczane na zaspokojenie potrzeb lokalnej społeczności oraz na funkcjonowanie organów i instytucji samorządowych. To koszty (wyrażone w kwocie pieniężnej), które samorząd musi ponieść, aby wykonać określone zadania publiczne. Zgodnie z zasadą samodzielności jednostki samorządowe same ustalają hierarchię ważności tych zadań oraz sposoby ich realizacji, w tym wysokość środków finansowych spożytkowanych na poszczególne cele.

W planie wydatków w budżecie jednostki samorządu terytorialnego wyróżnia się **wydatki bieżące** i **wydatki majątkowe**. Do pierwszej grupy należą m.in. wydatki na wynagrodzenia, wydatki związane z realizacją zadań statutowych, dotacje na bieżące zadania, świadczenia na rzecz osób fizycznych, koszty obsługi długu danej jednostki samorządu terytorialnego. Wydatki majątkowe przeznacza się m.in. na inwestycje i zakupy, w tym na nabycie akcji bądź udziałów.

Przy planowaniu i dokonywaniu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego muszą uwzględniać zasady legalizmu, celowości oraz przejrzystości i jawności finansów publicznych.

Budżet jednostek samorządu

Budżet jest planem finansowym, w którym gminy, powiaty i województwa przewidują swoje dochody i wydatki w ciągu roku.

Przybiera formę uchwały, którą organ stanowiący przyjmuje najpóźniej do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy. Jedynie w uzasadnionych przypadkach termin ten może zostać przesunięty – najdalej do 31 stycznia danego roku budżetowego. Wyłączne prawo do opracowania projektu budżetu przysługuje organowi wykonawczemu samorządu.

Uchwała budżetowa musi zawierać m.in. informacje o:

- łącznej kwocie planowanych dochodów oraz wartości środków uzyskanych z poszczególnych źródeł;
- łącznej kwocie wydatków, a także o kwotach przeznaczonych na realizację poszczególnych zadań;
- wysokości deficytu budżetowego i sposobach jego pokrycia lub o wielkości nadwyżki budżetowej i sposobach jej wykorzystania.

Nadzór nad działaniami samorządów

Konstytucja RP: art. 171

Działalność samorządu terytorialnego jest kontrolowana i oceniana pod kątem legalności. Organami nadzorującymi funkcjonowanie jednostek samorządowych są:

- Prezes Rady Ministrów,
- wojewoda działający w województwie, w którego granicach znajduje się dana jednostka,
- regionalne izby obrachunkowe (RIO) – w zakresie spraw finansowych.

Organy te mają prawo zażądać od samorządu informacji niezbędnych do sprawowania nadzoru, np. danych dotyczących organizacji i funkcjonowania gminy. Ponadto organy samorządowe mają obowiązek przedstawiać wojewodom wydawane przez siebie akty prawne. Wymóg ten nie obejmuje tylko aktów dotyczących finansów, które są przekazywane RIO.

Środki nadzoru

Wojewodowie mają prawo wydawać **rozstrzygnięcia nadzorcze,** czyli akty stwierdzające nieważność niezgodnych z prawem uchwał lub zarządzeń wydanych przez organy samorządu terytorialnego. Rozstrzygnięcia takie powinny zawierać prawne uzasadnienie podjętej decyzji oraz przypomnienie o możliwości wniesienia skargi do sądu administracyjnego przez dany organ samorządowy. Wojewodowie mogą również wydawać **zarządzenia zastępcze** w sytuacjach, w których osoby pełniące wysokie funkcje w samorządzie nie zostały odwołane przez odpowiedni organ samorządowy, choć wymagało tego prawo.

Środkiem nadzorczym zastrzeżonym dla premiera jest zawieszenie organów danego samorządu i ustanowienie tymczasowego **zarządu komisarycznego**. Powołany przez szefa rządu komisarz może kierować działalnością jednostki samorządowej nie dłużej niż przez 2 lata. Prezes RM może podjąć decyzję o jego powołaniu, jeśli stwierdzi, że władze samorządowe są nieskuteczne w wykonywaniu zadań publicznych, a ich dotychczasowa działalność nie daje nadziei na poprawę sytuacji.

Najbardziej drastycznymi środkami nadzoru nad samorządem są **rozwiązanie organu stanowiącego** przez Sejm RP – na wniosek Prezesa RM – oraz **odwołanie organu wykonawczego** przez premiera na wniosek wojewody. Rząd i Sejm RP mogą sięgnąć po te środki tylko w reakcji na powtarzające się naruszenia *Konstytucji RP* lub ustaw przez organy danej jednostki samorządowej.

Nadzór finansowy

Działalność finansową jednostek samorządowych nadzorują i kontrolują **regionalne izby obrachunkowe** (RIO). Jest ich 16 – po jednej w każdym województwie. Izba przedstawia opinię o projekcie budżetu samorządu przed jego uchwaleniem. Jeśli RIO znajdzie w nim błędy lub uchybienia, wzywa do ich usunięcia. Może też uchylić uchwałę budżetową.

Organy wykonawcze samorządów mają obowiązek przekazywać izbie uchwały budżetowe, uchwały w sprawie absolutorium oraz inne akty prawne dotyczące spraw finansowych. Przed udzieleniem absolutorium organ uchwałodawczy musi zapoznać się z opinią RIO na temat tego, w jaki sposób organ wykonawczy gospodaruje majątkiem samorządu.

Ćwiczenia

WYKONAJ W ZESZYCIE

1 Przeczytaj tekst źródłowy i wykonaj polecenia.

Praca z tekstem źródłowym

Decentralizacja oznacza traktowanie samorządu terytorialnego jako formy udziału obywateli w rządzeniu, jako instytucji służącej budowaniu demokracji od dołu. Aktywność polityczna większości obywateli nie ogranicza się już tylko do odbywających się co kilka lat wyborów, ale zostają oni powiązani z państwem poprzez zawiadywanie bliskimi im sprawami lokalnymi. Dla ich rozwiązania gotowi są też do rozwijania własnej inicjatywy, do większego wysiłku niż dla przeprowadzenia często abstrakcyjnych zamierzeń ogólnopaństwowych, nieprzynoszących widocznych w krótkim czasie wyników. Zauważono, że działalność samorządu odciąża władze centralne od konieczności realizacji zadań lokalnych, przekazując je w ręce osób mieszkających na danym terenie. Decentralizacja zakłada, że nikt lepiej nie zna potrzeb gminy niż bezpośrednio dotknięty jej problemami obywatel i wybrani przez niego przedstawiciele mieszkający w tej samej gminie. Oni także lepiej oceniają możliwości i oszczędniej gospodarują będącymi w dyspozycji gminy środkami. Mają też lepsze możliwości kontroli działań organów wykonawczych na szczeblu lokalnym.

Źródło: B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*.

a) Wymień podane w tekście argumenty na rzecz decentralizacji państwa przez przekazanie samorządom terytorialnym części kompetencji organów centralnych.

b) Uzasadnij zawarte w tekście stwierdzenie, że samorząd terytorialny jest „instytucją służącą budowaniu demokracji od dołu". Sformułuj trzy argumenty.

2 Odszukaj w Internetowym Systemie Aktów Prawnych trzy ustawy, które regulują funkcjonowanie samorządu terytorialnego (o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym i o samorządzie wojewódzkim). Następnie wykonaj polecenia.

a) Podaj numery artykułów z każdej ustawy, w których wymieniono obszary działalności danej jednostki samorządu terytorialnego oraz zakres zadań wykonywanych przez nią w poszczególnych dziedzinach.

b) Określ, na którym poziomie samorządu terytorialnego są realizowane zadania dotyczące: szkolnictwa wyższego; wodociągów, kanalizacji i oczyszczania ścieków; zadrzewienia; gospodarki wodnej; modernizacji terenów wiejskich; geodezji.

3 Dobierzcie się w pary. Waszym zadaniem jest przygotowanie folderu promującego pracę i osiągnięcia wybranego organu samorządowego na poziomie powiatu lub województwa. Skorzystajcie ze źródeł internetowych.

a) Wskażcie te obszary życia społecznego, w których wybrany przez Was organ był szczególnie aktywny w ostatnich miesiącach.

b) Przedstawcie konkretne działania tego organu, które w pozytywny sposób zmieniły funkcjonowanie lokalnej społeczności.

4 Przeczytaj art. 171 *Konstytucji RP* i odpowiedz na podane pytania.

Konstytucja RP

A. Jakie działania samorządu terytorialnego podlegają nadzorowi?

B. Jakie organy sprawują nadzór nad jednostkami samorządu terytorialnego?

C. Kto może rozwiązać organ stanowiący samorządu terytorialnego? W jakich sytuacjach może to nastąpić?

5 Podaj wskazane informacje dotyczące jednostek samorządu terytorialnego, na których terenie mieszkasz. Skorzystaj z dostępnych źródeł informacji, np. ze stron internetowych gminy, powiatu i województwa.

A Liczba radnych zasiadających w radzie gminy (miasta), w radzie powiatu oraz w sejmiku województwa.

B Imiona i nazwiska osób sprawujących funkcje: wójta gminy, burmistrza albo prezydenta miasta, starosty powiatu, marszałka województwa.

C Liczba gmin i liczba powiatów funkcjonujących w granicach województwa.

6 Zapoznaj się z aktualną uchwałą budżetową przyjętą w Twojej gminie. Akt ten znajdziesz w internetowym dzienniku urzędowym właściwego województwa. Na podstawie danych zawartych w uchwale podaj:

a) wysokość dochodów i wydatków zaplanowanych na obecny rok,

b) trzy źródła dochodów własnych, które mają przynieść największe wpływy do budżetu,

c) trzy kategorie wydatków, na które przeznaczono najwyższe kwoty.

7 Wyraź swoją opinię na temat problemu, którego dotyczy dyskusja na forum internetowym.

Wątek na forum

Główna | Powiadomienia | Wyloguj

Czy należy poszerzyć kompetencje samorządów i zmniejszyć ich zależność od innych instytucji państwa?



Michał 1 godz
Wydaje mi się to całkiem dobrym postulatem. Na poziomie lokalnym mamy znacznie większe możliwości wpływania na otaczającą nas rzeczywistość niż na szczeblu ogólnopaństwowym. Z bliska – np. na poziomie gminy – lepiej widać prawdziwe problemy lokalnej społeczności, co pozwala skuteczniej współpracować nad ich rozwiązaniem.



Iwona 40 min
Moim zdaniem nie zawsze jest to dobry pomysł. Więcej kompetencji to też więcej zadań do wykonania. A władze centralne i tak spychają już na samorządy za dużo spraw, choć mogłyby się zająć niektórymi z nich lepiej i skuteczniej. Rządzący na szczeblu ogólnopolskim mają np. możliwość sprawniejszego koordynowania działań w kilku różnych regionach.

8 Przeczytaj tekst źródłowy i wykonaj polecenia.

Praca z tekstem źródłowym

Lokalność można traktować jako pewną ideologię, która stanowi podstawę programów rozwoju lokalnego. Polega na inicjatywie i aktywnym środowiskowym uczestnictwie ludzi zamieszkujących konkretne terytorium i będących członkami społeczności lokalnej. Rozwój lokalny […] dokonuje się w czterech płaszczyznach: gospodarczej, politycznej, obywatelskiej (społecznej), kulturalnej i identyfikacji (tożsamości). Warunkiem jego zaistnienia jest silne zaangażowanie członków społeczności. Pełna decentralizacja i idąca w ślad za nią aktywna demokratyzacja nie powiodą się, jeżeli przekonanie społeczności o konieczności samorządnego kierowania własnymi sprawami nie stanie się podstawą myślenia i działania każdego człowieka.

Źródło: A. Sosnowski, *Wyznaczniki przemian życia społecznego*.

a) Wyjaśnij, na czym polega lokalność przedstawiona w tekście.

b) Rozważ, czy prawdziwe jest stwierdzenie podkreślone w tekście. Uzasadnij swoją odpowiedź, formułując dwa argumenty.

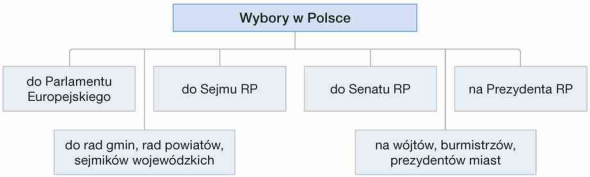
Podsumowanie

1 *Konstytucja RP*

- **Cechy szczególne konstytucji:** szczególna treść, szczególna forma, szczególna moc, szczególny tryb uchwalania, szczególny tryb zmiany.
- ***Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.*:** konstytucja w sensie formalnym, pisana, pełna, sztywna i zamknięta.
- **Zasady ustroju RP:** zasada republikańskiej formy rządu, zasada demokratycznego państwa prawnego, zasada unitarnej formy państwa, zasada zwierzchnictwa narodu, zasada gwarancji praw i wolności jednostki, zasada konstytucjonalizmu, zasada podziału i równowagi władz, zasada pluralizmu, zasada decentralizacji, zasada samorządności, zasada społecznej gospodarki rynkowej.
- **Stany nadzwyczajne:** stan wyjątkowy, stan wojenny, stan klęski żywiołowej.

2 Procedury demokratyczne w Polsce

- *Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r.* ***Kodeks wyborczy*** reguluje organizację i przebieg wyborów.



- Formy demokracji bezpośredniej w Polsce: **inicjatywa ludowa** (przysługuje grupie co najmniej 100 tys. obywateli mających prawo do udziału w wyborach do Sejmu RP), **referendum** (ogólnokrajowe i lokalne).

3 Parlament RP

- Funkcje polskiego parlamentu: funkcja **ustrojodawcza**, funkcja **ustawodawcza**, funkcja **kontrolna**, funkcja **kreacyjna**.



- Rodzaje większości w głosowaniach parlamentarnych: **względna**, **bezwzględna**, **kwalifikowana**.
- **Immunitet parlamentarny**: materialny i formalny.
- **Zgromadzenie Narodowe** – posłowie i senatorowie obradujący wspólnie.

4 Prezydent RP

- **Prezydent RP** – najwyższy przedstawiciel państwa, gwarant ciągłości władzy państwowej. Czuwa nad przestrzeganiem *Konstytucji RP*, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz niepodzielności jego terytorium (art. 126 *Konstytucji RP*).

- **Funkcje Prezydenta RP:** funkcja wykonawcza, funkcja reprezentacyjno-symboliczna, funkcja arbitrażu.
- **Kontrasygnata** – podpis Prezesa Rady Ministrów, którego wymagają akty Prezydenta RP, aby uzyskać ważność. Złożenie przez premiera podpisu pod aktem urzędowym głowy państwa oznacza, że przyjmuje on odpowiedzialność za ten akt przed Sejmem RP.
- **Prerogatywy** – uprawnienia osobiste Prezydenta RP, które pozwalają mu w pewnych sprawach prowadzić własną politykę; są to m.in. prawo łaski oraz prawo do wydawania aktów niewymagających kontrasygnaty (listę tych aktów zawarto w art. 144 *Konstytucji RP*).
- **Odpowiedzialność Prezydenta RP** – głowa państwa nie ponosi odpowiedzialności politycznej przed parlamentem. Ponosi natomiast odpowiedzialność konstytucyjną przed Trybunałem Stanu, jeśli w czasie sprawowania urzędu naruszy *Konstytucję RP* lub ustawę albo jeśli popełni przestępstwo.

5 Rada Ministrów RP

- **Rada Ministrów** – rząd, organ kolegialny kierujący administracją rządową. Obowiązuje zasada domniemania kompetencji rządu w sprawach niezastrzeżonych dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego (art. 146 *Konstytucji RP*).
- **Członków RM** dzielimy na obligatoryjnych (Prezes RM, ministrowie kierujący działami administracji rządowej) i fakultatywnych (np. ministrowie wykonujący zadania wyznaczone przez Prezesa RM). Ponoszą oni **odpowiedzialność**:
  - **polityczną przed Sejmem RP** – indywidualnie (w formie wotum nieufności w stosunku do konkretnego ministra) i solidarnie (w formie wotum nieufności wobec całego rządu lub odmowy udzielenia mu wotum zaufania);
  - **konstytucyjną przed Trybunałem Stanu** – indywidualnie.

6 Sądy i trybunały

- **Sądy:** Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne, sądy wojskowe.
- **Trybunały:** Trybunał Stanu, Trybunał Konstytucyjny.
- **Konstytucyjne zasady funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości:** zasada niezawisłości sędziów, zasada niezależności sądów, zasada instancyjności, zasada udziału obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, zasada jednolitości sądów, zasada jawności postępowania.

7 Organy kontroli państwowej i ochrony prawa



8 Samorząd terytorialny w Polsce

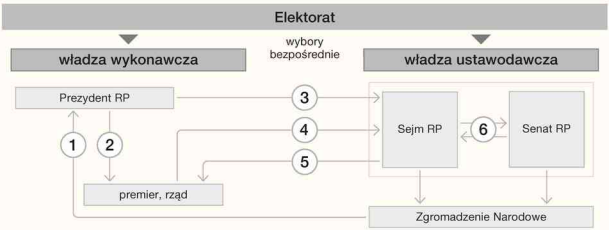
Jednostka samorządu terytorialnego	Organ stanowiący	Organ wykonawczy
gmina	rada gminy	wójt, burmistrz lub prezydent miasta
powiat	rada powiatu	zarząd powiatu ze starostą na czele (w miastach na prawach powiatu prezydent miasta)
województwo	sejmik województwa	zarząd województwa kierowany przez marszałka województwa

Sposób na zadania

WYKONAJ W ZESZYCIE

Zadanie 1.

Schemat. System władzy w Rzeczypospolitej Polskiej



Do każdej z opisanych poniżej konstytucyjnych procedur przyporządkuj numer, którym oznaczono ją na schemacie.

Procedura A. Organ władzy podejmuje uchwałę o trwałej niezdolności głowy państwa do sprawowania urzędu ze względu na stan zdrowia.

Procedura B. Organ władzy podejmuje uchwałę o pociągnięciu członka Rady Ministrów do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu.

Procedura C. Organ władzy przekazuje ustawę, z umotywowanym wnioskiem, izbie niższej parlamentu do ponownego rozpatrzenia.

Wskazówki

Rozwiązanie zadania wymaga znajomości systemu rządów w Polsce – w szczególności informacji dotyczących kompetencji konstytucyjnych organów państwa oraz zachodzących między nimi relacji – a także specyfiki systemu parlamentarno-gabinetowego i pojęć z dziedziny prawa konstytucyjnego.

Przeczytaj opisy A–C. Następnie przeanalizuj schemat: zwróć uwagę na to, w jakich miejscach znajdują się oznaczenia 1–6, a zwłaszcza na to, między którymi organami państwa są realizowane procedury uwzględnione na diagramie. Ustal, kto i wobec kogo ponosi odpowiedzialność w ramach każdej z nich – wskazują na to kierunki strzałek łączących poszczególne organy. Na podstawie takiej analizy dobierz do każdej z procedur oznaczonych na schemacie odpowiedni opis.

Odpowiedź

Procedura A. – 1
Procedura B. – 5
Procedura C. – 3

Zadania powtórzeniowe

WYKONAJ W ZESZYCIE

Zadanie 2.

Fragmenty *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*

Art. 116
Sejm decyduje w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej o stanie wojny i o zawarciu pokoju. […]

Art. 120
Sejm uchwala ustawy zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, chyba że Konstytucja przewiduje inną większość. […]

Art. 159
Sejm może wyrazić ministrowi wotum nieufności. Wniosek o wyrażenie wotum nieufności może być zgłoszony przez co najmniej 69 posłów. […]

Art. 209
Rzecznik Praw Obywatelskich jest powoływany przez Sejm za zgodą Senatu, na 5 lat. […]

Art. 226
Rada Ministrów w ciągu 5 miesięcy od zakończenia roku budżetowego przedkłada Sejmowi sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej wraz z informacją o stanie zadłużenia państwa.

Podaj numery dwóch spośród przytoczonych artykułów *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, które odnoszą się do funkcji kontrolnej Sejmu RP.

Zadanie 3.

Przepisy dotyczące jednego ze środków ochrony wolności i praw

Art. 64
Skargę […] wnosi się po wyczerpaniu przez skarżącego drogi prawnej, w terminie 3 miesięcy od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia.

Art. 65
1. W skardze należy:

1) określić przedmiot kontroli – przepis ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego […];
2) wskazać, która konstytucyjna wolność lub które prawo skarżącego i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone;
3) uzasadnić zarzut niezgodności przedmiotu kontroli ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie.

Źródło: Dz.U. z 2015 r., poz. 1064.

3.1. Podaj pełną nazwę konstytucyjnego środka ochrony wolności i praw, do którego odnoszą się przedstawione przepisy prawne.

3.2. Podaj nazwę organu władzy, który rozpatruje skargi złożone na podstawie cytowanych przepisów.

Zadanie 4.

O wynikach wyborów parlamentarnych w Polsce

Proporcjonalność w zasadzie polega na tym, że przyznaje się liczbę mandatów proporcjonalną do liczby uzyskanych głosów. Zasada ta przynosi też deformację liczby głosów. Najłatwiej byłoby stworzyć jeden okręg wyborczy i dzielić mandaty proporcjonalnie. Od wielkości okręgu zależy w praktyce, czy wynik będzie mniej czy bardziej zdeformowany. Im większy okręg, tym mniejsza deformacja – mówi money.pl prof. Chmaj. – Lepiej byłoby już w przypadku mniejszej liczby okręgów. Obecnie mamy 41 okręgów, a gdyby było 30, to podział mandatów byłby już bardziej równy i mniej zdeformowany – dodał.

Źródło: J. Frączyk, *Wybory parlamentarne 2019. Ani proporcjonalne, ani równe.*

Tabela 1. Wyniki wyborów do Sejmu RP w 2015 r.

Komitet	Liczba mandatów	Odsetek głosów
Komitet Wyborczy Prawo i Sprawiedliwość	235	37,58%
Komitet Wyborczy Platforma Obywatelska RP	138	24,09%
Komitet Wyborczy Wyborców „Kukiz'15"	42	8,81%
Komitet Wyborczy Nowoczesna Ryszarda Petru	28	7,60%
Koalicyjny Komitet Wyborczy Zjednoczona Lewica SLD + TR + PPS + UP + Zieloni	0	7,55%
Komitet Wyborczy Polskie Stronnictwo Ludowe	16	5,13%
Komitet Wyborczy Konfederacja Wolność i Niepodległość	0	4,76%
Komitet Wyborczy Wyborców Mniejszość Niemiecka	1	0,18%

Tabela 2. Wyniki wyborów do Sejmu RP w 2019 r.

Komitet	Liczba mandatów	Odsetek głosów
Komitet Wyborczy Prawo i Sprawiedliwość	235	43,59%
Koalicyjny Komitet Wyborczy Koalicja Obywatelska PO .N iPL Zieloni	134	27,40%
Komitet Wyborczy Sojuszu Lewicy Demokratycznej	49	12,56%
Komitet Wyborczy Polskie Stronnictwo Ludowe	30	8,55%
Komitet Wyborczy Konfederacja Wolność i Niepodległość	11	6,81%
Komitet Wyborczy Wyborców Mniejszość Niemiecka	1	0,17%

Źródło danych: PKW.

Rozważ, dlaczego po wyborach do Sejmu RP w 2015 r. i 2019 r. pojawiły się głosy krytyczne wobec obowiązującej ordynacji wyborczej. Na podstawie danych zawartych w tabelach wyjaśnij, w jaki sposób ordynacja może wpłynąć na rezultaty powszechnego głosowania.



3 Polityki publiczne

1. Polityki publiczne
2. Finanse publiczne
3. Gospodarka i rozwój

1 Polityki publiczne

polityki publiczne | uczestnicy polityk publicznych | etapy polityk publicznych | rodzaje polityk publicznych

Max Weber zaproponował oddzielenie polityki partyjnej, związanej z rywalizacją o władzę, od polityki publicznej, dotyczącej funkcjonowania społeczeństwa. Taka zmiana myślenia rozszerzyła zakres działania organów państwowych – ich obowiązkiem stało się takie organizowanie różnych sfer życia publicznego, które umożliwiłoby skuteczne zaspokajanie rozmaitych potrzeb obywateli, np. materialnych, edukacyjnych, zdrowotnych. Wykonywanie zadań publicznych jest nierozerwalnie związane ze skutecznym zarządzaniem – by osiągnąć zakładane cele, instytucje państwowe realizują polityki publiczne. Czym one są? Jak są tworzone polityki publiczne i za pomocą jakich instrumentów są one wdrażane?

Czym są polityki publiczne?

Polityki publiczne to wszelkie działania państwa, które pośrednio lub bezpośrednio dotyczą obywateli. Mają one zaspokajać potrzeby społeczeństwa i tworzyć warunki do jego trwałego rozwoju oraz do rozwiązywania pojawiających się w nim problemów. W ramach polityk publicznych państwo realizuje świadczenia o charakterze społecznym i socjalnym (→ zob. tabelę u dołu strony).

Polityki publiczne polegają na sprawowaniu władzy nad zasobami publicznymi (np. finansami publicznymi) i zarządzaniu wyodrębnionymi obszarami życia społecznego. Obejmują zarówno pomysły na rozwiązanie problemów (np. projekty reform), jak i konkretne aktywności oraz ich rezultaty. Nie mówimy o jednej polityce publicznej, lecz o wielu szczegółowych politykach, gdyż podejmowane w ich ramach inicjatywy dotyczą złożonych, zróżnicowanych kwestii i dziedzin (np. edukacji, ochrony zdrowia, kultury itd.). Wyodrębniamy **polityki sektorowe**, które dotyczą konkretnych obszarów życia publicznego (np. politykę gospodarczą, politykę zdrowotną), oraz **polityki horyzontalne**, mające eliminować różnice społeczne i gospodarcze (np. politykę regionalną, politykę spójności).

Polityki publiczne często określa się mianem **programów publicznych**. Wynika to stąd, że bardzo istotnym etapem działań

Świadczenie publiczne

Świadczenia społeczne	Świadczenia socjalne
Mają charakter powszechny, dotyczą wszystkich grup ludności – całego społeczeństwa.	Mają warunkowy i selektywny charakter, są skierowane tylko do ludzi zagrożonych wykluczeniem społecznym, np. do osób ubogich, bezrobotnych czy pochodzących z rodzin patologicznych.
Do ich celów należą: optymalne zaspokajanie potrzeb społecznych wszystkich obywateli i grup funkcjonujących w państwie oraz tworzenie warunków do trwałego rozwoju społeczeństwa.	Ich celem jest wyrównywanie szans rozwojowych poszczególnych jednostek, rodzin i środowisk oraz zaspokojenie potrzeb na poziomie minimum socjalnego.
To działania dotyczące ogólnych warunków życia całego społeczeństwa, m.in. usługi użyteczności publicznej (czyli ogólnodostępne, takie jak transport, usługi pocztowe, dostarczanie energii, opieka zdrowotna, edukacja).	To działania zaspokajające podstawowe potrzeby życiowe związane m.in. z dochodami, mieszkaniem i pożywieniem. Usługi te świadczy się, jeśli dana jednostka lub grupa spełnia wyznaczone kryteria socjalne (np. kryterium dochodowe).

organów władzy jest **programowanie** tych polityk – opracowywanie planowanych rozwiązań w postaci aktów normatywnych, strategii i dokumentów programowych. Programowaniem poszczególnych polityk zajmują się organy centralnej administracji rządowej. Z kolei za ich **wdrażanie** (wprowadzanie w życie) i wykonywanie zaplanowanych działań odpowiadają organy terenowej administracji rządowej i samorządowej. Realizację polityk powierza się również instytucjom publicznym, które umożliwiają obywatelom dostęp do różnych świadczeń (np. uczelniom wyższym, instytucjom związanym ze służbą zdrowia).

Czynniki kształtujące polityki publiczne

Polityki publiczne różnią się w zależności od państwa, w którym są realizowane. Istotną rolę w ich kształtowaniu odgrywają specyficzne dla konkretnego kraju czy regionu czynniki:

- **kulturowe** – tradycje kulturowe i historyczne mogą decydować o przyjętym modelu rozwiązywania problemów zbiorowych (w działaniach zarówno odgórnych, podejmowanych przez władze, jak i oddolnych, inicjowanych przez obywateli);
- **ekonomiczne** – wpływ na kształt polityki publicznej mają sytuacja ekonomiczna państwa (liczba inicjatyw publicznych zwiększa się wraz z poprawą sytuacji finansowej, z kolei kryzysy prowadzą do redukcji wydatków publicznych) oraz stopień jego rozwoju (państwa wysoko rozwinięte przeznaczają większe środki na działania publiczne w takich dziedzinach, jak edukacja czy zdrowie);
- **polityczne** – decyzje o programowaniu i wdrażaniu polityk zależą od układu sił politycznych w państwie;
- **instytucjonalne** – o prowadzeniu polityki decyduje jakość struktur administracyjnych. Sprawność administracji publicznej i poziom kapitału społecznego wśród mieszkańców wpływają na efekty wdrażania programów.

Ponadto podczas programowania polityk publicznych należy dążyć do zwiększenia spójności społecznej oraz uwzględniać takie elementy, jak wymogi gospodarki światowej, trendy demograficzne (np. stosunek liczby urodzeń do liczby zgonów) czy dane o chorobach występujących w populacji.

Czy wiesz, że...

W języku angielskim różne sposoby rozumienia pojęcia „polityka" wyraża się za pomocą dwóch terminów. Pierwszym z nich jest termin ***politics*** [czyt.: politiks], oznaczający dążenie do zdobycia lub utrzymania władzy. Aby odróżnić ten rodzaj aktywności od działań w innych sferach społecznych, stosuje się termin ***policy*** [czyt.: polisi], określający zarządzanie sprawami publicznymi dotyczącymi ogółu społeczeństwa.

Zasady polityk publicznych

Każde państwo powinno dążyć do wypracowania reguł określających, jak należy planować działania publiczne, oraz wytycznych dotyczących sposobu ich realizowania. Organy tworzące i wdrażające polityki publiczne w Polsce powinny mieć na celu dobro wszystkich obywateli, np. dążyć do eliminacji nierówności społecznych. Dlatego też muszą uwzględniać:

- **zasadę zrównoważonego rozwoju**, według której istotne jest zachowanie równowagi między realizacją celów społecznych i gospodarczych a ochroną środowiska;
- **zasadę niedyskryminacji w życiu społecznym, politycznym i gospodarczym**, która nakazuje eliminowanie rozwiązań wykluczających określone grupy obywateli ze względu na ich specyficzne cechy;
- **zasadę solidarności**, zakładającą wzajemne wspieranie się i współdziałanie grup społecznych zróżnicowanych pod względem materialnym i życiowym;
- **zasadę spójności** głoszącą, że należy dążyć do zredukowania różnic w poziomie rozwoju poszczególnych regionów kraju lub grup społecznych;
- **zasadę dobra publicznego i demokratycznego państwa**, według której działania publiczne muszą mieć na celu dobro wszystkich obywateli, a nie tylko wybranych grup.

Uczestnicy polityk publicznych

W programowaniu i wdrażaniu polityk publicznych biorą udział politycy – zarówno rządzący, jak i opozycyjni – a także organy administracji publicznej, organizacje pozarządowe, organizacje zawodowe oraz grupy obywateli i poszczególni mieszkańcy. Wszystkie te podmioty można określić jako aktorów polityk publicznych (→ zob. tabelę u dołu strony). Ich grono jest stopniowo poszerzane w wyniku włączania zainteresowanych uczestników życia społecznego w proces podejmowania decyzji państwowych. Dzieje się tak m.in. wówczas, gdy rząd z własnej inicjatywy zaprasza do udziału w konsultacjach, negocjacjach bądź dialogu np. stowarzyszenia, fundacje czy związki zawodowe. Zwiększanie liczby aktorów polityk publicznych jest naturalnym rezultatem przechodzenia od rządzenia do zarządzania.

Zarządzanie publiczne zakłada, że decyzje są podejmowane w wyniku współdziałania aktorów polityk publicznych, czyli np. organów władzy, z innymi podmiotami, np. grupami obywateli czy organizacjami pozarządowymi. Taki elastyczny model sprawowania władzy powstał w celu zwiększenia efektywności działań rządu. Rada Ministrów powinna korzystać z pomocy instytucji eksperckich, think tanków (czyli organizacji *non profit* o charakterze doradczym, zajmujących się badaniami i analizami z zakresu spraw publicznych) oraz ośrodków lobbingowych, by bardziej skutecznie i profesjonalnie kierować różnymi dziedzinami życia społecznego w ramach polityk publicznych.

Przykład

Nowelizacja *Kodeksu pracy*

Organami upoważnionymi do wprowadzania zmian w polskim prawie pracy są Sejm RP i Senat RP. To jednak tak rozbudowana i skomplikowana dziedzina, że posłowie i senatorowie nie posiadają wystarczających kompetencji, aby samodzielnie tworzyć projekty nowelizacji *Kodeksu pracy*. Są to najczęściej projekty rządowe ze względu na konieczność przeprowadzenia szerokich konsultacji społecznych. Przy ustalaniu nowych norm z zakresu prawa pracy parlamentarzyści korzystają z doświadczenia i wiedzy ekspertów, naukowców oraz przedstawicieli związków zawodowych i organizacji pracodawców.

Podmioty polityk publicznych

Rodzaj	Opis	Przykłady
Podmioty wewnętrzne	• To podmioty bezpośrednio zaangażowane w tworzenie krajowych polityk publicznych. • Ponoszą odpowiedzialność polityczną lub konstytucyjną za planowanie i wdrażanie programów publicznych.	• rząd • parlament • sądy • organy administracji rządowej • organy administracji samorządowej
Podmioty zewnętrzne	• Nie mają bezpośredniego wpływu na kształt polityk publicznych. • Reprezentują określone grupy obywateli – wyrażają ich postulaty i intencje. • Formułowane przez nich opinie mogą wpływać na decyzje o ostatecznym kształcie polityk publicznych podejmowane przez podmioty wewnętrzne. • Nie ponoszą odpowiedzialności politycznej ani konstytucyjnej za swoją działalność związaną z kształtowaniem polityk publicznych.	• stowarzyszenia i fundacje • związki zawodowe • organizacje pracodawców • lobbyści • eksperci • instytucje naukowe (np. uniwersytety) • podmioty opiniotwórcze (np. centra analiz, agencje naukowe) • grupy interesu • media, środki masowego przekazu • Kościoły i związki wyznaniowe

Jak tworzy się polityki publiczne?

Polityki publiczne to procesy przebiegające w kilku etapach: od identyfikacji problemu, przez wypracowanie propozycji jego optymalnego rozwiązania i wybór konkretnego modelu działania, po realizację programu i ocenę jego efektów. Organy administracji centralnej – np. Prezes Rady Ministrów, Rada Ministrów czy poszczególni ministrowie – wyznaczają kierunki polityk publicznych. Z kolei za wykonanie konkretnych zadań odpowiadają organy terenowej administracji rządowej i samorządowej. W uzasadnionych przypadkach realizację szczegółowych celów można również powierzyć podmiotom zewnętrznym, np. organizacjom pozarządowym, mediom, ekspertom, lobbystom.

ETAPY CYKLU POLITYK PUBLICZNYCH

Ustalenie problemów, czyli agendy	Na początku następuje rozpoznanie i zdefiniowanie problemu. Ustalona zostaje zatem agenda zawierająca odpowiedzi na pytania: „Na czym polega problem?", „Jakie są jego przyczyny?", „Jaki rezultat trzeba osiągnąć?", „Jakie działania należy podjąć, aby rozwiązać problem?", „Jakie podmioty zostaną włączone w planowane działania?".
Formułowanie treści danej polityki	Na tym etapie należy przeanalizować przyczyny problemu oraz wypracować jego optymalne rozwiązania. Często do prac nad przygotowaniem propozycji konkretnych działań zaprasza się, w ramach konsultacji społecznych, obywateli i organizacje pozarządowe. Dialog społeczny umożliwia lepsze zidentyfikowanie istoty problemu oraz pozwala doookreślić cel programu.
Proces decyzyjny (przyjmowanie polityki)	Politycy podejmują decyzję o ostatecznym kształcie polityki publicznej. Wybierają działania, które w ich ocenie dają szanse na najlepsze rozwiązanie problemu. Przyjęcie polityki publicznej następuje przez uchwalenie ustawy lub przyjęcie strategii.
Implementacja	Model polityki publicznej przyjęty na etapie decyzyjnym wprowadzają w życie organy administracji publicznej we współpracy z organizacjami pozarządowymi i partnerami gospodarczymi.
Ewaluacja	Po realizacji programu należy zbadać jego efekty, by uzyskać informację zwrotną. Ocena rezultatów podjętych działań polega na odpowiedzi na następujące pytania: „Czy problem rozwiązano dzięki wprowadzeniu polityki publicznej?", „Jakie ewentualne błędy popełniono podczas wdrażania polityki i jak można ich uniknąć w przyszłości?".

Instrumenty realizacji polityk publicznych

W państwach rozwiniętych rządzący realizują polityki publiczne po to, aby podnieść jakość życia społecznego i wyrównać szanse życiowe wszystkich członków społeczeństwa. W ten sposób wzmacniają także rozwój społeczno-gospodarczy oraz stabilność polityczną i ekonomiczną państwa.

Organy władzy prowadzą polityki publiczne za pomocą różnych instrumentów (narzędzi). Zazwyczaj mają one charakter legislacyjny i ekonomiczny, jak np. zwolnienia podatkowe i dotacje na działalność. Rządzący mogą też stosować metody perswazyjne i katalizujące, nastawione na wywołanie określonego zachowania obywateli – np. kampanie społeczne (→ zob. tabelę u dołu strony).

Władze publiczne wybierają konkretne narzędzia w zależności od rodzaju danej polityki, jej celów oraz okoliczności wprowadzenia. Biorą przy tym pod uwagę:

- zdolność rządu do wykonywania polityk, np. poziom merytoryczny oraz kompetencje polityków i ich doradców;
- możliwości instytucji publicznych w zakresie realizacji powierzonych im zadań i kompetencje ich pracowników;
- środki finansowe, którymi dysponuje państwo (np. wpływy z podatków);
- poparcie polityczne dla organów władzy i działań prowadzonych przez nie w ramach poszczególnych polityk;
- możliwość korzystania przez rządzących z wiedzy specjalistów z różnych dziedzin;
- wcześniejsze decyzje dotyczące spraw publicznych.

Narzędzia zastosowane do realizacji danej polityki decydują o jej skuteczności i jakości realizowanych programów.

Przykład

Usługi opiekuńcze

To jedno z narzędzi realizacji polityki społecznej. Z usług opiekuńczych mogą korzystać ludzie samotni, potrzebujący pomocy innych w codziennym życiu. Są one dostosowane do indywidualnych potrzeb danego człowieka, np. do rodzaju jego schorzenia lub niepełnosprawności. Świadczą je osoby z przygotowaniem zawodowym, np. pielęgniarki socjalne. Usługi tego typu obejmują m.in. pomoc w zaspokajaniu codziennych potrzeb życiowych (np. zakupy żywności, leków) czy opiekę higieniczną.

Narzędzia umożliwiające realizację polityk publicznych

Prawo	To instrument o charakterze legislacyjnym. Za pomocą przepisów prawnych organy państwowe regulują aktywność obywateli, instytucji i organizacji, by zapewnić społeczeństwu bezpieczeństwo i odpowiednie warunki do rozwoju (np. ustawy, rozporządzenia).
Usługi	Organy władzy świadczą obywatelom konkretne usługi lub tworzą warunki do ich dostarczania przez inne podmioty, zarówno społeczne, jak i prywatne. Mogą to być usługi np. z zakresu edukacji, ochrony zdrowia, energetyki, transportu, bezpieczeństwa.
Pieniądze	Są wydawane i rozdzielane w celu zaspokojenia potrzeb obywateli i stworzenia im odpowiednich warunków do rozwoju. Instrument ten jest najczęściej wykorzystywany w realizacji polityki społecznej i polega na przekazywaniu świadczeń pieniężnych, np. dla rodzin wielodzietnych, osób w podeszłym wieku lub niepełnosprawnych.
Instrumenty ekonomiczne	Zaliczamy do nich m.in. podatki (organy władzy ustalają ich wysokość z uwzględnieniem wyznaczonych celów społecznych), ubezpieczenia, kredyty.
Perswazja	Władza oddziałuje na społeczeństwo za pomocą środków perswazji: odwołuje się do wartości i uczuć istotnych dla obywateli, by wpłynąć na ich określone zachowania w życiu codziennym (np. zachęcanie do zdrowego stylu życia w ramach kampanii społecznych).
Ewaluacja	To ocena rezultatów prowadzonej polityki z wykorzystaniem badań, wskaźników efektywności i ekspertyz.

Przykład

Strategie i dokumenty strategiczne

W Unii Europejskiej trwa proces europeizacji polityk publicznych. Polega on na tym, że polityki unijne coraz mocniej wpływają na programowanie i ostateczną treść polityk narodowych. Przystąpienie Polski do UE wymusiło na polskich władzach zmianę standardów projektowania i wdrażania programów publicznych. Wprowadzono m.in. wymóg opracowywania strategii, czyli planów zawierających cele długookresowe. Dokumenty strategiczne wskazują kierunki działań administracji publicznej, a także zawierają diagnozę uwarunkowań i problemów, prognozę dotyczącą trendów i rozwoju oraz informacje na temat sposobów realizacji i źródeł finansowania wdrażanych polityk.

Jak oceniać programy publiczne?

Istotnym etapem polityk publicznych jest ewaluacja, czyli badanie przebiegu programów i ocena ich rezultatów. W celu przeprowadzenia takiej weryfikacji należy odpowiedzieć na pytania w ramach pięciu kryteriów, związanych zarówno z funkcjonowaniem konkretnej polityki publicznej, jak i z jej oddziaływaniem na społeczeństwo. W ten sposób uzyskuje się potwierdzone dowodami informacje o poniesionych nakładach pracy i pieniędzy, skuteczności podjętych działań i trwałości ich rezultatów. Ewaluacja pozwala na dokonanie korekt w prowadzonych politykach publicznych oraz rozwija komunikację państwa z obywatelami.

Kryterium	Pytania badawcze
Trafność (kryterium stosowane przed rozpoczęciem wdrażania polityki)	Czy postawione cele polityki publicznej i wybrane sposoby jej wdrażania są adekwatne do problemu, który ma zostać rozwiązany?
Skuteczność	W jakim stopniu zrealizowano cele? Czy użyte metody okazały się skuteczne? Jaki był wpływ czynników zewnętrznych na efekty wdrażania polityki?
Wydajność	Jaki jest stosunek między nakładami/zasobami (np. środkami pieniężnymi przeznaczonymi na realizację polityki) a osiągniętymi efektami?
Użyteczność (kryterium stosowane po wdrożeniu programu)	Jakie są rzeczywiste efekty realizacji polityki publicznej? Czy poprawiła ona sytuację państwa i obywateli?
Trwałość	Czy efekty wdrożenia polityki okazały się trwałe w średniej i dłuższej perspektywie czasowej? Czy realizacja programu umożliwiła rozwiązanie problemu zdefiniowanego na początkowym etapie?

Przykład

Ranking polityk publicznych

Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego co roku publikuje ranking, w którym eksperci oceniają realizację polityk publicznych – opisują najważniejsze działania władz oraz wystawiają im oceny. W 2022 r. analizie poddano 20 różnych polityk publicznych. Najwyżej ocenione zostały polityki zagraniczna, obronna, społeczna i rolna. Najniższe oceny uzyskały polityki wymiaru sprawiedliwości, edukacyjna oraz szkolnictwa wyższego i nauki. Inicjatywa Klubu Jagiellońskiego jest finansowana ze środków Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, w ramach realizacji *Programu rozwoju organizacji obywatelskich na lata 2018–2030*.

Wybrane rodzaje polityk publicznych

Wśród polityk publicznych wyróżniamy polityki sektorowe, w ramach których państwo rozwija wybrane dziedziny życia społecznego, oraz polityki horyzontalne, mające eliminować różnice społeczne i ekonomiczne między różnymi grupami obywateli lub regionami kraju. Polityka gospodarcza oraz wszystkie powiązane z nią polityki (m.in. polityka regionalna, przemysłowa, rolna, ekologiczna, innowacyjna i badawcza) zostały szczegółowo omówione w trzecim temacie tego rozdziału.

Polityki sektorowe	
Polityka społeczna	To działania organów państwa i samorządu terytorialnego oraz organizacji pozarządowych i instytucji społecznych na rzecz poprawy warunków życia ludności.
Polityka rynku pracy	Obejmuje działania polegające na wspieraniu i aktywizacji bezrobotnych, zmierzające do optymalnego wykorzystania potencjału wszystkich osób zdolnych do pracy w kraju, w tym osób niepełnosprawnych oraz tych w wieku powyżej 50 lat.
Polityka zdrowotna	To dział polityki społecznej, w ramach którego władze publiczne zapewniają obywatelom opiekę zdrowotną na odpowiednim poziomie.
Polityka edukacyjna	To wszystkie działania władz publicznych wyrównujące różnice edukacyjne między ludźmi (ze szczególnym uwzględnieniem osób ze środowisk marginalizowanych społecznie) oraz stwarzające szanse rozwojowe dla najzdolniejszych.
Polityka kulturalna	Obejmuje aktywności z zakresu polityki publicznej, które polegają na realizacji przez władze i instytucje państwowe zadań z obszaru kultury i sztuki, m.in.: zgodne z założonymi wartościami wpływanie na procesy kulturowe w kraju, pobudzanie uczestnictwa obywateli w kulturze oraz poszerzanie jej dostępności i różnorodności, tworzenie korzystnych warunków dla twórczości artystycznej, ochronę dorobku kulturalnego pokoleń.
Polityka bezpieczeństwa	To wszystkie bieżące działania organów państwowych podejmowane dla ochrony porządku wewnętrznego oraz niepodległości i suwerenności państwa.
Polityka gospodarcza	To oddziaływanie organów władzy publicznej na procesy gospodarcze. Aktywność państwa w tym zakresie polega na określaniu celów rozwoju gospodarczego i społecznego, wyborze metod, narzędzi i środków do ich realizacji oraz kształtowaniu relacji z podmiotami zagranicznymi w ramach wymiany handlowej i współpracy gospodarczej.
Polityka przemysłowa	To polityka publiczna obejmująca wszelkie działania państwa, które w sposób pośredni lub bezpośredni wpływają na strukturę i kierunek rozwoju produkcji przemysłowej oraz przyczyniają się do poprawy sytuacji powiązanych z nią przedsiębiorstw.
Polityka rolna	Polega na takim kształtowaniu produkcji rolnej, aby pozostawała ona opłacalna, a także na inwestowaniu w rozwój gospodarki rolnej.
Polityka ekologiczna	Obejmuje wszystkie działania organów władzy publicznej i podmiotów gospodarczych zmierzające do racjonalnego wykorzystania zasobów naturalnych i stworzenia warunków niezbędnych do skutecznej ochrony środowiska.
Polityka naukowa	Są to działania państwa i instytucji publicznych mające na celu takie wpływanie na sektor naukowy, aby środki na badania zostały optymalnie wykorzystane, a rezultaty prac naukowców przyczyniły się do wzrostu gospodarczego i rozwoju społecznego.
Polityka innowacyjna	Polega na promowaniu nowych rozwiązań opracowanych w rodzimych ośrodkach badawczo-rozwojowych. Jej głównym założeniem jest wzrost poziomu innowacyjności i konkurencyjności państwa oraz innych jednostek aktywnych w jego granicach, np. przedsiębiorstw.
Polityki horyzontalne	
Polityka regionalna	To wszystkie działania organów władzy publicznej obliczone na rozwój gospodarczy regionów, w tym ograniczenie nierówności między obszarami rozwiniętymi a terenami zacofanymi, co ma przyczynić się do równomiernego wzrostu gospodarczego całego kraju.

Przypomnij sobie

Polityka społeczna

Polityka społeczna to działania państwa na rzecz poprawy warunków życia ludności. Jej adresatem jest całe społeczeństwo – wszyscy obywatele, którzy na różnych etapach życia korzystają z usług gwarantowanych przez instytucje państwowe. Celami aktywności władz są optymalna realizacja potrzeb zbiorowych i indywidualnych oraz eliminacja nierówności społecznych. Polityka społeczna bezpośrednio wpływa na poziom dobrobytu w państwie, obejmuje bowiem m.in. zapewnianie obywatelom różnego rodzaju świadczeń lub środków pieniężnych. Jest ona realizowana m.in. przez stanowienie aktów prawnych (np. uchwalanie ustaw), udzielanie pomocy finansowej (np. zasiłków), dostarczanie usług (np. opiekuńczych) oraz rozwijanie instytucji i instrumentów, dzięki którym możliwe staje się zaspokojenie potrzeb mieszkańców.

Można wyodrębnić kilka sfer aktywności społecznej państwa – wśród nich szczególnie istotne są **ubezpieczenia społeczne** i pomoc społeczna. Pierwsze z nich są formą zabezpieczenia dochodu obywateli na wypadek utraty przez nich zdolności do pracy zarobkowej. Zapewniają one osobie ubezpieczonej i jej rodzinie środki utrzymania w sytuacji, gdy nie może ona pracować, np. z powodu wieku, macierzyństwa czy stanu zdrowia. W Polsce wyróżnia się **ubezpieczenia emerytalne**, **rentowe, chorobowe** i **wypadkowe**. W większości przypadków są one obowiązkowe: objęte nimi osoby mają obowiązek opłacania **składek**, co uprawnia je później – w razie wystąpienia zdarzenia objętego ubezpieczeniem – do otrzymywania świadczeń pieniężnych. W ramach systemu ubezpieczeń społecznych w Polsce działają **Zakład Ubezpieczeń Społecznych** (ZUS) oraz **Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego** (KRUS).

Pomocą społeczną nazywamy wsparcie, którego państwo udziela osobom i rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji życiowej i niebędącym w stanie samodzielnie rozwiązać napotkanych problemów. Działania tego typu mają zaspokoić podstawowe potrzeby tych ludzi i umożliwić im życie w godnych warunkach. Mogą one przybierać formę m.in.: **pomocy finansowej i rzeczowej** (np. różnego rodzaju świadczeń pieniężnych, takich jak **zasiłek stały**) oraz **usług** polegających np. na profesjonalnym wsparciu ludzi dotkniętych skutkami patologii społecznych.

Polityka rynku pracy

Jednym z obszarów polityki społecznej jest polityka rynku pracy. W jej ramach organy państwowe dążą – za pomocą odpowiednich instrumentów – do przywrócenia zaburzonej równowagi na rynku pracy. Państwo interweniuje przede wszystkim w razie spadku zatrudnienia i wzrostu bezrobocia.

W zależności od wybranych narzędzi **polityka rynku pracy** może być **aktywna lub pasywna**. W pierwszym przypadku ingerencja instytucji państwowych ma zwiększyć szanse osób bezrobotnych na znalezienie zatrudnienia i jego utrzymanie. Do jej celów należą poprawa efektywności funkcjonowania rynku oraz promocja równych szans. Polityka aktywna obejmuje tworzenie nowych miejsc pracy, aktywizację zawodową bezrobotnych, niwelowanie nierówności społecznych oraz zwiększanie produktywności siły roboczej. Do aktywnych instrumentów rynku pracy zalicza się m.in.: szkolenia zawodowe, straże dla absolwentów, zachęty mające skłonić przedsiębiorstwa do zatrudnienia osób z określonych grup (np. refundacje kosztów wyposażenia stanowisk pracy dla bezrobotnych skierowanych do danej firmy przez urząd pracy), w tym osób niepełnosprawnych (np. ulgi podatkowe dla pracodawców), a także wsparcie finansowe dla przedsiębiorców rozpoczynających działalność gospodarczą. **Pasywna polityka rynku pracy** ma charakter osłonowy – w jej ramach państwo wspiera osoby bez pracy i zapewnia im środki do życia w formie zasiłku dla bezrobotnych.

Przykład

Polityka zdrowotna

Zgodnie z *Konstytucją RP* władze publiczne są zobowiązane zapewnić wszystkim obywatelom, bez względu na ich sytuację materialną, równy dostęp do usług zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych. Państwo powinno otaczać szczególną opieką zdrowie dzieci, kobiet ciężarnych, osób niepełnosprawnych oraz seniorów. Do jego zadań należy ponadto zwalczanie chorób epidemicznych, zapobieganie negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska naturalnego oraz promowanie rozwoju kultury fizycznej. Zadania te wykonują organy administracji rządowej, państwowe jednostki organizacyjne i samorządy terytorialne. Za koordynację ich współpracy odpowiada **minister właściwy ds. zdrowia**. Ministerstwo Zdrowia wyznacza kierunki polityki zdrowotnej i posiada w tym zakresie uprawnienia kontrolne, m.in. sprawuje nadzór nad działalnością Narodowego Funduszu Zdrowia oraz wykonywaniem zawodów medycznych, przygotowuje listę refundowanych leków i wyrobów medycznych, opracowuje programy zdrowotne i koordynuje ich realizację.

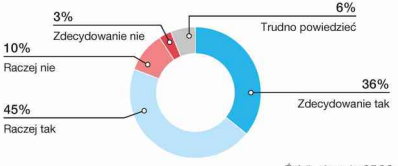
System opieki zdrowotnej w Polsce obejmuje wszystkie instytucje, organizacje i osoby zapewniające opiekę zdrowotną ludności państwa. Jego funkcjonowanie opiera się na **modelu ubezpieczeniowym**. Oznacza to, że głównym źródłem finansowania służby zdrowia są środki ze składek na ubezpieczenie zdrowotne. Są one odprowadzane do **Narodowego Funduszu Zdrowia** (NFZ), którego głównym zadaniem jest opłacanie świadczeń dostępnych dla ubezpieczonych w ramach systemu powszechnej opieki zdrowotnej, m.in. świadczeń lekarskich i szpitalnych, refundacji, wypłat odszkodowań. NFZ zawiera umowy ze świadczeniodawcami, m.in. z lekarzami, pielęgniarkami, położnymi, ze szpitalami, z poradniami specjalistycznymi czy gabinetami stomatologicznymi. Na podstawie tych porozumień ubezpieczeni pacjenci mogą korzystać z bezpłatnych usług wymienionych podmiotów. Fundusz promuje również inicjatywy prozdrowotne i zdrowy tryb życia, a także opracowuje i realizuje programy zdrowotne.

NFZ
Narodowy Fundusz Zdrowia

Do bezpłatnej opieki zdrowotnej – zarówno podstawowej i ambulatoryjnej, jak i szpitalnej – uprawnia **ubezpieczenie zdrowotne**. Ubezpieczeni mogą dzięki niemu pobierać różne świadczenia z listy tzw. **gwarantowanych świadczeń opieki zdrowotnej**. Za ubezpieczoną uznaje się osobę, które przystąpiła do powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego, oraz jej najbliższych, jeśli zgłosiła ich do NFZ. Uprawnienie do darmowych świadczeń przysługuje również bezrobotnym zarejestrowanym w urzędzie pracy oraz osobom pobierającym świadczenia z pomocy społecznej. Dana osoba nabywa prawo do świadczeń zdrowotnych w momencie jej zgłoszenia do NFZ. Dokonuje tego płatnik, czyli np. pracodawca (zgłaszający pracownika), szkoła (zgłaszająca ucznia) czy urząd pracy (zgłaszający bezrobotnego). Osoba prowadząca własną działalność gospodarczą musi zgłosić się samodzielnie.

W ramach realizacji polityki zdrowotnej Ministerstwo Zdrowia wprowadza szereg rozwiązań elektronicznych, np. e-recepty, e-skierowania czy Internetowe Konto Pacjenta. Większość ubezpieczonych pacjentów ocenia je pozytywnie, gdyż usprawniają one korzystanie z gwarantowanych świadczeń.

Czy Pana/Pani zdaniem nowe elektroniczne rozwiązania ułatwiają leczenie?



Źródło danych: CBOS.

Ćwiczenia

WYKONAJ W ZESZYCIE

1 Zapoznaj się z tekstem źródłowym i wykonaj polecenia.

Praca z tekstem źródłowym

W ostatnich kilku latach […] uwagę przykuwa specyficzny typ instrumentów katalizujących. Są to tak zwane szturchnięcia. […] W wypadku szturchnięć celem jest oddziaływanie na wewnętrzne odruchy człowieka, czyli jego dążenia [...]. Mogą to być bodźce i symbole, którym ulegamy, skojarzenia, które są nam bliskie i warunkują nasze działania. […] Szturchnięcie polega na przykład na podsunięciu informacji, [która sprawi,] że obywatel zmieni wzorzec swojego postępowania w danej sprawie i zacznie robić to, czego nie robił do tej pory, a co ma znaczenie dla rozwiązywania problemów publicznych. Dajmy przykład. W Wielkiej Brytanii rząd przeprowadził w 2011 r. badanie na próbie 140 tys. podatników. Wysłano nowego typu listy, które zawierały informację mówiącą o tym, że ponad 9 na 10 podatników na czas rozlicza się z podatków. Potraktowano to jako szturchnięcie. Zadziałało. O 15 punktów procentowych zwiększył się odsetek obywateli rozliczających się z podatków jeszcze przed upływem wymaganego czasu. Co zadziałało? To, że przeciętny człowiek pragnie zazwyczaj być w grupie większościowej. Skoro tak duża większość płaci na czas, to dla wielu ludzi jest to sygnał, że oni też powinni w ten sposób postępować.

Źródło: A. Zybała, *Wokół potrzeby modernizacji struktury instrumentów polityki publicznej*.

a) Podaj przykłady działań publicznych – innych niż te przedstawione w tekście – które mogą wykorzystywać szturchnięcia.

b) Odpowiedz, czy – Twoim zdaniem – szturchnięcia są skutecznym instrumentem polityk publicznych. Uzasadnij swoją opinię.

2 Zapoznaj się z tekstem źródłowym i wykonaj polecenia.

Praca z tekstem źródłowym

Do tej pory tworzenie dokumentów strategicznych kojarzone było często z pracą ekspertów – zewnętrznych specjalistów zatrudnianych do tego celu przez administrację [...] rządową. Od pewnego czasu pojawiają się jednak głosy krytyków wątpiących w to, czy kilka osób jest w stanie poznać i przedstawić pełny obraz sytuacji, wziąć pod uwagę wszystkie istotne czynniki. Strategie opracowywane odgórnie i z zewnątrz bywają dalekie od rzeczywistości, nie zawsze w wystarczający sposób uwzględniają specyfikę miejsca i kontekst. […] Jednym ze sposobów zmiany tej sytuacji jest próba angażowania w proces powstawania dokumentów strategicznych osób i podmiotów, których te dokumenty bezpośrednio dotyczą i które następnie mają z nimi pracować. Mowa tutaj o partycypacji […] [obywatelskiej] rozumianej jako aktywne włączanie obywateli w kształtowanie polityki przez władze. U podstaw partycypacji leży współpraca różnych grup interesów po to, aby trafniej diagnozować potrzeby społeczności, projektować zaspokajające je działania i efektywniej korzystać z dostępnych zasobów i kapitałów […]. Pozwala ona także na uwzględnienie perspektywy grup zwykle wykluczanych z tego procesu. Z kolei zmniejszenie przestrzeni między autorami polityk a ich odbiorcami służy większej integracji i wzajemnemu poznaniu możliwości oraz ograniczeń.

Źródło: *Udział obywateli w tworzeniu polityk publicznych. Wybór dobrych praktyk zagranicznych* [...].

a) Rozważ, czy partycypacja obywatelska jest koniecznym warunkiem skutecznego realizowania polityk publicznych. Uzasadnij swoją odpowiedź.

b) Poszukaj w internecie informacji na temat programów publicznych, które były konsultowane z obywatelami na etapie planowania. Sporządź notatkę na ten temat.

2 Finanse publiczne

finanse publiczne | dług publiczny | polityka fiskalna | budżet | strategia rozwoju gospodarczego | ustawa budżetowa | dochody i wydatki

Jednym z podstawowych zadań organów władzy publicznej jest zapewnienie stabilności gospodarczej państwa i zaspokojenie potrzeb obywateli. Aby wykonywać swoje obowiązki, organy te muszą ponosić określone wydatki. Z jakich środków są finansowane ich działania? Jakie podmioty należą do sektora finansów publicznych? Jakie są źródła dochodu państwa i jego wydatki?

Finanse publiczne

Polskie prawo nakłada na organy władzy obowiązki dotyczące zaspokajania potrzeb społeczeństwa oraz dbania o interesy publiczne. Te **zadania publiczne** finansowane są z tzw. **środków publicznych**. To wszystkie środki pieniężne, które wpływają na rachunek władz publicznych z różnych źródeł (→ zob. tabelę na s. 171). Procesy związane z zarządzaniem funduszami, które umożliwiają funkcjonowanie sektora publicznego i zaspokajanie potrzeb zbiorowych, określamy jako **finanse publiczne**. Podejmowane w ich ramach działania obejmują:

- gromadzenie dochodów i przychodów publicznych;
- wydatkowanie środków publicznych;
- zaciąganie pożyczek na potrzeby wynikające z państwowego budżetu;
- decydowanie o innych zobowiązaniach z udziałem środków publicznych;
- zarządzanie środkami publicznymi;
- obsługę długu publicznego;
- rozliczanie wykorzystania środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.

Finanse publiczne dzielą się na następujące obszary: **finanse państwa**, **finanse jednostek samorządu terytorialnego** oraz **finanse systemu ubezpieczeń społecznych**. Związane z nimi zagadnienia zostały uregulowane w rozdziale X *Konstytucji RP* oraz w *Ustawie o finansach publicznych*. Zgodnie z postanowieniami tego drugiego aktu prawnego gospodarowanie środkami publicznymi musi być jawne.

Sektor finansów publicznych

Podmioty, których działalność jest finansowana głównie lub wyłącznie ze środków budżetu państwa, tworzą **sektor finansów publicznych**. Zalicza się do nich:

- organy władzy publicznej;
- jednostki samorządu terytorialnego;
- jednostki budżetowe;
- samorządowe zakłady budżetowe;
- agencje wykonawcze (np. Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych, Narodowe Centrum Nauki);
- instytucje gospodarki budżetowej (np. Centrum Obsługi Administracji Rządowej);
- państwowe fundusze celowe;
- Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS);
- Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS);
- Narodowy Fundusz Zdrowia;
- samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej;
- uczelnie publiczne;
- Polską Akademię Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne;
- państwowe i samorządowe instytucje kultury;
- Bankowy Fundusz Gwarancyjny;
- inne państwowe lub samorządowe osoby prawne wykonujące zadania publiczne (z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, instytutów działających w ramach Sieci Badawczej Łukasiewicz, banków oraz spółek prawa handlowego).

Skąd pochodzą środki publiczne?

Środki publiczne	
Dochody publiczne	• daniny publiczne (podatki, składki, opłaty, inne obowiązkowe świadczenia pieniężne na rzecz państwa, jednostek samorządu terytorialnego i jednostek sektora finansów publicznych) • wpływy ze sprzedaży wyrobów i świadczenia usług przez jednostki finansów publicznych (wpływy z umów najmu i dzierżawy, odsetki od udzielonych pożyczek i posiadanych papierów wartościowych) • spadki, zapisy i darowizny w postaci pieniężnej na rzecz jednostek finansów publicznych • odszkodowania należne jednostkom finansów publicznych • dochody ze sprzedaży majątku, rzeczy i praw będących własnością państwa
Środki pochodzące z budżetu UE i uzyskane w ramach pomocy udzielanej przez Europejskie Porozumienie o Wolnym Handlu	• środki z funduszy strukturalnych UE, np. z Funduszu Spójności • środki na realizację wspólnej polityki rolnej UE • środki przeznaczone na realizację inicjatyw na rzecz zatrudniania ludzi młodych
Przychody budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego i innych jednostek sektora finansów publicznych	• przychody ze sprzedaży papierów wartościowych • przychody z prywatyzacji (ze sprzedaży podmiotom prywatnym) majątku Skarbu Państwa i majątku jednostek samorządu terytorialnego • przychody ze spłat pożyczek i kredytów udzielonych ze środków publicznych • przychody z otrzymanych pożyczek i kredytów • przychody z innych operacji finansowych
Inne przychody	• przychody jednostek sektora finansów publicznych pochodzące z prowadzonej przez nie działalności • środki ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi

Na co przeznacza się środki publiczne?

Wydatki publiczne	To środki wykorzystane na sfinansowanie działalności podmiotów zaliczanych do sektora finansów publicznych. Wydatki te można podzielić na trzy grupy: • **wydatki własne sektora publicznego**, przeznaczone na realizację zadań organów i instytucji państwowych; • **wydatki redystrybucyjne** (transferowe), obejmujące przede wszystkim bezzwrotne świadczenia wypłacane określonym grupom obywateli: transfery zastępujące dochód (emerytury, renty) oraz transfery uzupełniające dochód (np. zasiłki); to również różnego rodzaju dotacje, subwencje i darowizny; • **koszty obsługi długu publicznego**.
Rozchody publiczne	To przede wszystkim środki na realizację zobowiązań państwa, czyli na: • spłatę otrzymanych pożyczek i kredytów; • wykup wyemitowanych i sprzedanych wcześniej papierów wartościowych; • wypłatę pożyczek i kredytów udzielonych przez instytucje państwowe; • płatności pokrywane z przychodów z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa; • operacje związane z zarządzaniem długiem publicznym i zapewnianiem płynności finansowej państwa; • płatności wynikające z udziału Skarbu Państwa w międzynarodowych instytucjach finansowych.

Czy wiesz, że...

Prócz finansów publicznych wyróżniamy także finanse prywatne. Zaliczamy do nich przychody i wydatki gospodarstw domowych oraz przedsiębiorstw, banków i instytucji finansowych nienależących do państwa ani do jednostek samorządu terytorialnego.

Dług publiczny

Państwowy dług publiczny (PDP) jest wskaźnikiem zadłużenia sektora finansów publicznych. To całość zobowiązań pieniężnych władz państwowych i samorządowych z tytułu pożyczek zaciągniętych na rynku finansowym. Zgodnie z *Ustawą o finansach publicznych* PDP obejmuje zadłużenie wynikające z:

- wyemitowanych papierów wartościowych (nabywcy tych papierów – obywatele bądź inne podmioty – są wierzycielami wobec państwa i mogą się domagać od niego spłaty);
- pożyczek i kredytów zaciągniętych np. w bankach lub międzynarodowych instytucjach finansowych, a także z przyjętych depozytów;
- zobowiązań jednostek budżetowych, których termin płatności minął i które się nie przedawniły ani nie zostały umorzone;
- ustaw, orzeczeń sądu, udzielonych poręczeń i gwarancji.

Najczęstszą przyczyną powstawania długu jest deficyt budżetowy, który powoduje, że rząd szuka środków brakujących na realizację ważnych celów. Zobowiązania państwa mogą być również rezultatem udzielania poręczeń lub zasądzania odszkodowań na rzecz obywateli. Co istotne, PDP nie uwzględnia długów zaciągniętych w ramach sektora publicznego, np. pożyczek udzielonych z budżetu centralnego samorządom terytorialnym.

Dług publiczny można wyrazić jako konkretną kwotę pieniędzy albo jako odsetek lub ułamek wartości PKB. Ten drugi sposób jest wykorzystywany, gdy celem jest ocena wiarygodności państwa na arenie międzynarodowej. Zgodnie z *Konstytucją RP* organy władzy nie mogą brać pożyczek lub udzielać gwarancji finansowych innym podmiotom, jeśli w rezultacie tych działań wartość PDP przekroczyłaby 3/5 PKB. Ogólne zasady zaciągania przez państwo zobowiązań określa *Ustawa o finansach publicznych*.

Polityka fiskalna

Organy władzy zarządzają finansami publicznymi w ramach polityki fiskalnej. Obejmuje ona wszystkie czynności związane z uzyskiwaniem dochodów państwa oraz kształtowaniem jego wydatków na realizację zadań administracji publicznej. Do polityki fiskalnej zalicza się np. decyzje rządu dotyczące podziału środków publicznych lub wpływające na poziom aktywności gospodarczej w państwie. Polityka fiskalna realizuje następujące funkcje:

- **alokacyjną**, polegającą na gospodarowaniu dobrami publicznymi;
- **redystrybucyjną**, której założeniem jest wyrównywanie różnic dochodowych i majątkowych między obywatelami;
- **stabilizacyjną**, obejmującą tworzenie bezpiecznych, przewidywalnych warunków dla działalności gospodarczej.

Zadłużenie sektora finansów publicznych



* stan na koniec III kwartału 2023 roku

Źródło danych: Ministerstwo Finansów.

Państwo może prowadzić **aktywną lub pasywną politykę fiskalną**. Ta pierwsza zakłada, że rząd zmienia dochody i wydatki publiczne w zależności od aktualnej sytuacji gospodarczej. Działania ta mają stabilizować stan gospodarki, w tym niwelować wahania cen i ograniczać bezrobocie. Narzędziami aktywnej polityki są np. podwyżki lub obniżki podatków. **Pasywna polityka fiskalna** opiera się na zastosowaniu tzw. automatycznych stabilizatorów koniunktury, dzięki którym dochody i wydatki państwa niejako automatycznie dostosowują się do zmiennej sytuacji w gospodarce, zgodnie z naturalnymi mechanizmami rynkowymi. Do instrumentów pasywnej polityki zalicza się np. progresywne podatki, zasiłki dla bezrobotnych czy programy pomocy społecznej.

Czy wiesz, że...

Ustawa o finansach publicznych nakłada na organy państwowe obowiązek opracowywania wieloletnich planów finansowych państwa (WPFP). Każdy taki dokument zawiera plan na dany rok budżetowy i trzy kolejne lata – przedstawione w nim założenia stanowią podstawę projektów ustawy budżetowej.

Organy i instytucje państwowe zarządzające środkami publicznymi

W zarządzaniu środkami przeznaczonymi na funkcjonowanie państwa i zaspokajanie potrzeb obywateli biorą udział wskazane w *Konstytucji RP* i ustawach organy władzy oraz inne instytucje państwowe. Odpowiadają one za wytwarzanie oraz gromadzenie funduszy publicznych i to one podejmują decyzje o ich wykorzystaniu.

Organy władzy

- **Sejm RP i Senat RP** uchwalają ustawę budżetową, ustalają wysokość podatków, ustanawiają prawo gospodarcze. Sejm podejmuje uchwałę o udzieleniu Radzie Ministrów (lub nieudzieleniu) absolutorium z wykonania budżetu.
- **Rada Ministrów** posiada wyłączną inicjatywę ustawodawczą w zakresie ustawy budżetowej i ustawy o długu publicznym. Opracowuje projekt budżetu, kieruje jego wykonaniem i przedkłada Sejmowi RP sprawozdanie z jego realizacji.
- **Prezydent RP** podpisuje ustawę budżetową oraz inne ustawy regulujące gospodarkę.
- **Jednostki samorządu terytorialnego.**
- **Organy władzy sądowniczej.**
- **Narodowy Bank Polski (NBP)** ma wyłączne prawo do emitowania pieniędzy, reguluje działalność innych banków oraz obsługuje budżet państwa i prowadzi rachunki bankowe organów państwowych (jako bank centralny). Działa na rzecz stabilizacji krajowego systemu finansowego. NBP jest niezależny od innych organów państwa.

Organy nadzoru i regulatorzy

- **Komisja Nadzoru Finansowego (KNF)** sprawuje nadzór nad rodzimym rynkiem finansowym (m.in. nad sektorami bankowym, emerytalnym i kapitałowym) – podejmuje działania dla zapewnienia jego prawidłowego funkcjonowania i rozwoju. Nadzór nad KNF sprawuje Prezes Rady Ministrów.
- **Komitet Stabilności Finansowej** działa na rzecz utrzymania stabilności systemu finansowego, m.in. wskazuje instytucje finansowe stanowiące zagrożenie dla jego bezpieczeństwa. Realizuje zadania w zakresie zarządzania kryzysowego, np. opracowuje procedury na wypadek kryzysu systemu finansowego. W skład Komitetu wchodzą m.in. Minister Finansów, Prezes NBP, Przewodniczący KNF.
- **Najwyższa Izba Kontroli (NIK)** co roku ma obowiązek przeprowadzić kontrolę wykonania budżetu państwa przez podmioty, które dysponują środkami publicznymi (→ zob. więcej na temat NIK na s. 130–132 podręcznika).

Budżet państwa

Budżet jest publicznym planem finansowym na jeden rok kalendarzowy (tzw. **rok budżetowy**), uchwalanym w formie ustawy (→ zob. schemat na s. 175). Określa główne kierunki polityki gospodarczej. Jest podstawą gospodarki finansowej państwa: główną formą zarządzania środkami publicznymi oraz narzędziem umożliwiającym kontrolowanie władzy wykonawczej przez władzę ustawodawczą. Budżet państwa obejmuje jego dochody i wydatki, przychody i rozchody, deficyt oraz sposoby na jego pokrycie.

Dochody budżetu państwa to środki pieniężne pobierane przez władzę publiczną od innych uczestników życia publicznego i przeznaczane na realizację zadań publicznych. Najczęściej przybierają formę przymusowych, bezzwrotnych obciążeń, które są nakładane na podmioty gospodarcze, np. przedsiębiorstwa, oraz na gospodarstwa domowe prowadzone przez obywateli. Dochody budżetu dzielimy na **dochody podatkowe**, **dochody niepodatkowe** oraz **środki z Unii Europejskiej**.

Głównymi źródłami wpływów budżetowych są **podatki**, np.:

- podatek od towarów i usług (VAT),
- akcyza – podatek od sprzedaży niektórych rodzajów wyrobów,
- podatek od czynności cywilnoprawnych (PCC),
- podatek od spadków i darowizn (SD),
- podatek od dochodów osób prawnych (CIT),
- podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT),
- podatki lokalne, np. od nieruchomości.

Są to daniny pieniężne na rzecz państwa. Dla obciążonych nimi podmiotów podatki są świadczeniami przymusowymi i bezzwrotnymi. Instytucje reprezentujące państwo gromadzą pochodzące z nich środki i przeznaczają je na realizację celów publicznych.

Na dochody niepodatkowe składają się:

- **dywidendy** wpłacane przez przedsiębiorstwa państwowe i jednoosobowe spółki Skarbu Państwa z osiągniętych zysków;
- **cła**, czyli daniny publiczne pobierane od różnych podmiotów, które uczestniczą w międzynarodowym handlu towarami i usługami;
- **inne opłaty**, np. opłaty administracyjne, opłaty ekologiczne, opłaty związane z użytkowaniem gruntów i nieruchomości, grzywny, odsetki.

Wydatki z budżetu państwa są jednym z narzędzi prowadzenia polityki gospodarczej. Wydatkowanie środków zgromadzonych przez instytucje państwowe jest ściśle powiązane z realizacją zadań organów władzy na szczeblu zarówno centralnym, jak i samorządowym. Źródła dochodów państwa oraz kierunki wydatków z budżetu centralnego określa w Polsce *Ustawa o finansach publicznych* (→ zob. infografikę na s. 176–177).

Ogólną kontrolę nad dochodami i wydatkami oraz nad efektywnością realizacji budżetu sprawuje minister właściwy ds. finansów publicznych. Największe środki budżetowe są przeznaczane na obsługę **długu publicznego** – czyli na spłatę zadłużenia podmiotów sektora finansów publicznych – oraz na realizację świadczeń wynikających z obowiązkowych ubezpieczeń społecznych (np. na opiekę zdrowotną), a także na obronę narodową, szkolnictwo wyższe, administrację publiczną, bezpieczeństwo publiczne. Różnicę między dochodami a wydatkami państwa określa się jako **nadwyżkę budżetową** – jeśli przeważają dochody – bądź jako **deficyt budżetowy**, jeśli kwota wydatków jest większa od kwoty wpływów.

Przychody i **rozchody** publiczne wynikają z przeprowadzanych przez państwo operacji zwrotnych. Przychody obejmują środki pochodzące ze sprzedaży papierów wartościowych, spłat pożyczek i kredytów udzielonych różnym podmiotom ze środków publicznych, z otrzymanych przez państwo pożyczek i kredytów, a także z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa i majątku jednostek samorządu terytorialnego. Na rozchody budżetowe składają się natomiast kredyty i pożyczki udzielane przez państwo oraz spłaty jego zadłużenia, a także środki przeznaczane na wykupienie papierów wartościowych i zarządzanie długiem publicznym.

Procedura uchwalania ustawy budżetowej

Zasady postępowania organów państwowych i innych jednostek na kolejnych etapach tworzenia i realizacji budżetu – czyli podczas opracowywania projektu ustawy budżetowej i jej uchwalania, wykonania budżetu i jego kontroli – składają się na tzw. procedurę budżetową. Została ona określona w takich aktach prawnych, jak *Konstytucja RP*, *Ustawa o finansach publicznych* oraz regulaminy Sejmu RP i Senatu RP.



Przygotowanie projektu

Rada Ministrów posiada wyłączną inicjatywę ustawodawczą w zakresie ustawy budżetowej. Opracowuje projekt budżetu na rok następny i przedkłada go Sejmowi RP najpóźniej na 3 miesiące przed rozpoczęciem nowego roku budżetowego. Założenia projektu przygotowuje Ministerstwo Finansów. Uwzględniają one ustalenia przyjęte w *Wieloletnim planie finansowym państwa*.



Uchwalenie ustawy

W pracach legislacyjnych bierze udział sejmowa Komisja Finansów Publicznych. Sejm RP może dokonać zmian w projekcie ustawy budżetowej. Swoje poprawki do ustawy może wprowadzić także Senat RP (Sejm RP ma prawo je odrzucić bezwzględną większością głosów). Maksymalny czas prac nad projektem w parlamencie jest ograniczony i wynosi 4 miesiące (w razie niedotrzymania tego terminu istnieje możliwość skrócenia kadencji parlamentu). Sejm RP uchwala ustawę budżetową, którą następnie podpisuje Prezydent RP. Głowa państwa nie posiada w tym wypadku prawa weta, jednak może skierować uchwaloną ustawę do Trybunału Konstytucyjnego.



Wykonanie budżetu

Rada Ministrów gospodaruje finansami publicznymi na podstawie przyjętej ustawy budżetowej i kieruje wykonaniem budżetu. Ogólny nadzór nad tym procesem sprawuje minister właściwy ds. finansów. Organy państwowe i podległe im jednostki organizacyjne dokonują wydatków budżetowych i gromadzą dochody budżetowe. Bankową obsługę wykonania budżetu prowadzi NBP.



Kontrola wykonania budżetu

Rada Ministrów w ciągu 5 miesięcy od zakończenia roku budżetowego przedkłada Sejmowi RP sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej. Po zasięgnięciu opinii Najwyższej Izby Kontroli Sejm RP podejmuje – w ciągu 90 dni od otrzymania rządowego sprawozdania – uchwałę o udzieleniu lub odmowie udzielenia absolutorium Radzie Ministrów.

Dochody i wydatki budżetu centralnego

Źródła dochodów państwa polskiego oraz kierunki wydatków z jego budżetu centralnego określono w *Ustawie o finansach publicznych* (art. 111–112). Konkretne kwoty dochodów i wydatków ustala się co roku w ustawach budżetowych. Jakie są źródła dochodów budżetu centralnego? Na co władze publiczne wydają pieniądze?

Źródła dochodów budżetu centralnego

Podatki i opłaty
(z wyłączeniem dochodów jednostek samorządu terytorialnego, przychodów państwowych, funduszy celowych oraz dochodów innych jednostek sektora finansów publicznych)

Dochody:
- z najmu i dzierżawy gruntów i nieruchomości Skarbu Państwa
- ze sprzedaży majątku, rzeczy i praw (dochody niestanowiące przychodów)
- z zysków wypracowanych przez państwowe jednostki budżetowe

Wpłaty:
- z zysków przedsiębiorstw państwowych, jednoosobowych spółek Skarbu Państwa i banków państwowych
- z tytułu dywidendy
- z zysku Narodowego Banku Polskiego

Grzywny, mandaty i inne kary pieniężne

Środki europejskie

Cła

Odsetki:
- od udzielonych z budżetu państwa pożyczek krajowych i zagranicznych
- od środków zgromadzonych na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych lub organów władzy publicznej
- od lokat terminowych ustanowionych ze środków zgromadzonych na centralnym rachunku bieżącym budżetu państwa

Spadki, zapisy i darowizny
w postaci pieniężnej na rzecz Skarbu Państwa

Dochody budżetu państwa w 2023 r.*



89%
Dochody podatkowe
536,4 mld
w tym:
- podatek od towarów i usług
- podatek akcyzowy
- podatek od gier
- podatek dochodowy od osób prawnych
- podatek dochodowy od osób fizycznych
- podatek od wydobycia niektórych kopalin
- podatek od niektórych instytucji finansowych
- podatek od sprzedaży detalicznej

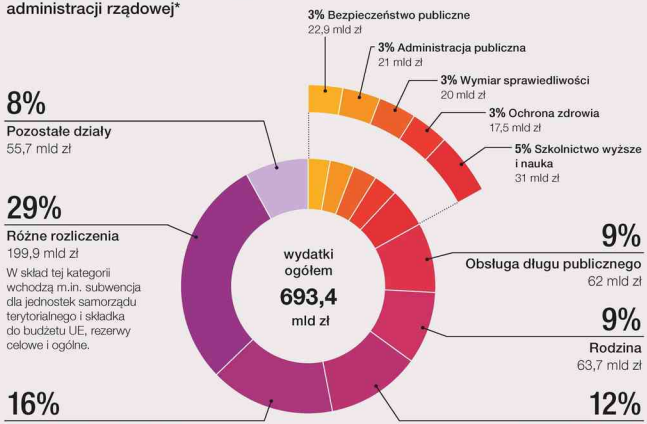
1%
Środki z UE i innych źródeł niepodlegające zwrotowi
3,8 mld zł

10%
Dochody niepodatkowe
60,7 mld zł
w tym:
- dywidendy
- cła
- dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe
- wpłaty jednostek samorządu terytorialnego

Kierunki wydatków z budżetu centralnego

- obsługa długu publicznego
- wpłaty do budżetu UE
- subwencje dla partii politycznych
- środki na zadania wykonywane przez administrację rządową
- środki na funkcjonowanie organów władzy publicznej
- subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego
- dotacje na zadania określone w ustawach
- subwencje dla podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki
- środki na realizację programów współfinansowanych ze środków europejskich

Wydatki budżetu państwa na rok 2023 – zestawienie wg wybranych działów administracji rządowej*



* na podstawie nowelizacji ustawy budżetowej na 2023 r. (*Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2023*, Dz.U. z 2023 r., poz. 1574).

Źródło danych: Ministerstwo Finansów.

Dług publiczny – za i przeciw

O TYM SIĘ MÓWI!

Jedna z najważniejszych zasad opracowywania budżetu mówi, że wydatki państwa nie powinny być wyższe od jego dochodów. W przeciwnej sytuacji powstaje bowiem deficyt finansów publicznych – organy państwa i samorządu terytorialnego wykorzystują więcej środków finansowych, niż zdołały zgromadzić w danym roku. Jednak w opinii części ekonomistów dług publiczny może mieć pozytywny wpływ na niektóre obszary działalności państwa.

1 Problem dokonywania przez państwo wyższych wydatków, niż pozwalają na to dochody pieniężne, jest przedmiotem sporów ekonomistów. Część z nich uważa, że najważniejszym celem polityki gospodarczej państwa jest zapewnienie wzrostu gospodarczego. Uzasadnia to angażowanie finansów publicznych do podtrzymania koniunktury i przejściowe zwiększenie deficytu budżetowego. To służy zwłaszcza niższemu bezrobociu, a w perspektywie uzyskiwaniu wyższych dochodów. […] Ale trzeba równocześnie podkreślić, że kształtowanie deficytu, a w następstwie długu publicznego, wymaga głębokiej rozwagi, tak by jego wysokość wynikała z rzeczywistych, ekonomicznie i społecznie uzasadnionych korzyści, ale także ze świadomości ciężarów, jakie rodzą koszty jego obsługi. Dług publiczny to także podział przyszłych dochodów, a więc problem międzypokoleniowy. […] Charakterystyka czynników (źródeł) długu publicznego wskazuje także na wielorakie jego konsekwencje. Sytuacja, w której dług jest następstwem wydatków na rozwój gospodarki i związane z tym pożytki współczesnych i przyszłych pokoleń, jest na ogół aprobowana. Jeśli natomiast jest on skutkiem konsumpcji większej niż wynika to z aktualnych możliwości państwa, to sytuacja ta budzi liczne zastrzeżenia, bowiem rodzi zobowiązania, których efekty są doraźne, a skutki obciążają przyszłe dochody.

Źródło: J. Kozioł, *Dług publiczny i jego konsekwencje społeczno-ekonomiczne*.

2 Władze publiczne, uchwalając deficyt budżetowy i szukając źródeł jego pokrycia, powinny pamiętać, że dług ten obciąży przyszłe budżety, dlatego ważne jest, aby środki pochodzące z wpływów nadzwyczajnych finansowały głównie wydatki majątkowe, których pozytywne efekty mogą być odczuwane przez społeczeństwo przez dłuższy czas […]. [Dług publiczny stwarza niebezpieczeństwo wpadnięcia] […] w pułapkę zadłużenia. Jest to sytuacja, gdy bieżąca obsługa długu publicznego nie jest w pełni finansowana z dochodów budżetu, lecz wymusza zaciąganie nowych pożyczek. Finansowanie takie oznacza przesunięcie ciężaru finansowania tych wydatków na przyszłość, czasem nawet na przyszłe pokolenia. Zjawisko to określa się jako międzypokoleniową redystrybucję dochodów. Budzi ono wiele kontrowersji. […] [Przyczyną zwiększania się długu publicznego może być również] [o] sięganie celów politycznych rządzącej ekipy, która chce zdobyć poparcie polityczne i finansuje różnorodne programy, a ponadto nie decyduje się na ograniczenie wydatków. Opozycja, nie chcąc narazić się wyborcom, zaleca jeszcze „korzystniejsze" rozwiązania i w związku z tym wydatki na dany cel/program rosną znacznie lub są ograniczane wpływy do budżetu z danego tytułu. […] Jak wynika z zestawienia powyższych przyczyn, dług publiczny jest bezpośrednim bądź pośrednim efektem przyjęcia przez państwo koncepcji finansowania wydatków długiem, a nie korzystania z innych alternatywnych możliwości, z których najważniejszą jest podatek.

Źródło: A. Daniłowska, *Dług publiczny – jego struktura, przyczyny, rozmiary i skutki*.

? Na podstawie informacji zawartych w obu tekstach sformułuj argument i kontrargument do tezy: „Zachowanie równowagi budżetowej powinno być najważniejszym kryterium oceny polityki fiskalnej państwa".

? Rozważ, czy w niektórych sytuacjach wysoki poziom długu publicznego może być korzystny dla gospodarki i społeczeństwa. Uzasadnij swoją odpowiedź.

Ćwiczenia

WYKONAJ W ZESZYCIE

1 Wyjaśnij, jak rozumiesz słowa Margaret Thatcher [czyt.: taczer]: „Nie ma czegoś takiego jak publiczne pieniądze. Jeśli rząd mówi, że komuś coś da – to znaczy, że zabierze tobie, bowiem rząd nie ma żadnych własnych pieniędzy".

2 Omów procedurę budżetową w Polsce.

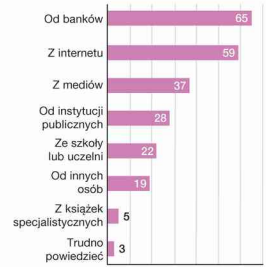
3 Podaj źródła dochodów budżetu centralnego i główne kierunki wydatków budżetowych w Rzeczypospolitej Polskiej.

4 Zapoznaj się z danymi przedstawionymi na wykresach i wykonaj polecenia. **Praca z wykresem**

Jak ocenia Pan/Pani swoją wiedzę z zakresu finansów?



Skąd czerpie Pan/Pani wiedzę z zakresu finansów? (maks. 3 odpowiedzi)



W których obszarach odczuwa Pan/Pani największy niedobór wiedzy z zakresu finansów? (maks. 3 odpowiedzi)



Źródło danych: Warszawski Instytut Bankowości i Fundacja GPW.

a) Określ poziom świadomości finansowej Polaków. Wskaż obszary, w których jest ona najniższa. Uzasadnij swoją odpowiedź.

b) Rozważ, czy źródła, z których Polacy najczęściej czerpią wiedzę z zakresu finansów, są wiarygodne. Uzasadnij swoją odpowiedź.

c) Przedstaw, jakie działania mogłoby podjąć państwo w celu zwiększenia świadomości finansowej Polaków.

3 Gospodarka i rozwój

polityka gospodarcza | modele polityki gospodarczej | rozwój regionalny | polityka przemysłowa | gospodarka żywnościowa | ochrona środowiska | badania i innowacje

Gospodarka jest jednym z kluczowych obszarów funkcjonowania współczesnego państwa. Realizując politykę gospodarczą, organy władzy dążą do zapewnienia stabilnego działania sektora publicznego oraz do zaspokojenia potrzeb obywateli, w tym do umożliwienia im swobodnej działalności gospodarczej. W jaki sposób państwo wspiera rozwój regionalny oraz rodzime rolnictwo i przemysł? Jak badania i innowacje wpływają na stan polskiej gospodarki?

Gospodarka rynkowa

To system, w którym decyzje o zakresie i sposobie produkcji podejmują różne podmioty gospodarcze, takie jak przedsiębiorstwa (np. przemysłowe), gospodarstwa domowe, gospodarstwa rolne, instytucje finansowe (w tym bank centralny), giełdy (np. papierów wartościowych) i rząd.

W gospodarce rynkowej działają także instytucje wspomagające rynek, np. banki komercyjne i firmy ubezpieczeniowe. Dominuje **własność prywatna**, a czynnikiem regulującym życie gospodarcze jest **wolny rynek**, na którym ceny dóbr i usług zależą od **popytu** (ilości towaru, którą nabywcy są w stanie kupić przy różnym poziomie cen) oraz **podaży** (ilości towaru, którą są w stanie zaoferować sprzedawcy przy różnym poziomie cen).

Poszczególne podmioty działające w gospodarce rynkowej postępują zgodnie z **zasadą racjonalności gospodarowania** – dążą do pomnożenia swoich zysków, a przy podejmowaniu decyzji kierują się oczekiwaniami pozostałych podmiotów gospodarczych oraz informacjami płynącymi z rynku (dotyczącymi np. cen usług, stóp procentowych, kursów walutowych, popytu).

Zgodnie z zasadą **wolności konkurencji** wymiana dóbr jest wynikiem transakcji dobrowolnych, do których dochodzi między kupującym a sprzedającym przy ustalonych przez nich cenach. Nie podlegają oni ograniczeniom ani przymusowi ze strony zewnętrznych podmiotów, takich jak władza publiczna.

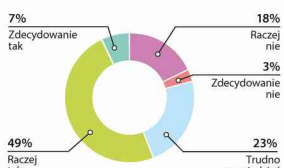
Do głównych problemów, które wynikają z funkcjonowania gospodarki rynkowej, należą bezrobocie, różnice w poziomie rozwoju regionów, nierówności społeczne, zagrożenia dla środowiska. Przykładem systemu rynkowego jest kapitalizm.

Przykład

Opinie o gospodarce rynkowej

W latach 90. XX w. Polska przeszła transformację od gospodarki centralnie planowanej do gospodarki wolnorynkowej. Po trzech dekadach ponad połowa Polaków pozytywnie ocenia przyjęty w kraju model gospodarczy, a co piąty badany wyraża się o nim krytycznie.

Czy zadowala Pana/Panią sposób, w jaki funkcjonuje gospodarka rynkowa w Polsce?



Źródło danych: CBOS.

Polityka gospodarcza

Nazywamy w ten sposób oddziaływanie organów władzy publicznej na procesy gospodarcze. Aktywność państwa w tym zakresie polega na określaniu celów gospodarczych i społecznych, wyborze metod, narzędzi i środków do ich realizacji, a także kształtowaniu relacji z podmiotami zagranicznymi w ramach wymiany handlowej i współpracy gospodarczej.

Polityka tego typu jest prowadzona w różnych obszarach i na wielu poziomach (np. globalnym, krajowym, regionalnym). Może ona oznaczać wpływanie państwa na cały proces gospodarczy za pomocą różnych narzędzi regulacji – np. ustaw, dotacji, podatków, budżetu – lub dotyczyć działań organów władzy związanych z konkretnymi gałęziami gospodarki (np. z polityką przemysłową lub rolną).

O kształcie realizowanej polityki gospodarczej decydują:

- **uwarunkowania zewnętrzne**, czyli czynniki niezależne od władz państwowych, wynikające z położenia geograficznego, sytuacji na światowych rynkach gospodarczych czy z zobowiązań państwa, np. z jego przynależności do organizacji międzynarodowych, ze stopnia jego zadłużenia czy z określonych warunków wymiany handlowej z zagranicą;
- **uwarunkowania wewnętrzne**, obejmujące wszystkie zasoby – naturalne, materialne i ludzkie – którymi dysponuje państwo, a także jego infrastrukturę, obowiązujący w nim ustrój społeczno-polityczny i działania jego administracji.

W realizacji polityki gospodarczej organy władzy publicznej korzystają z instrumentów bezpośrednich: **nakazów** (np. nakazu dotyczącego płacy minimalnej) i **zakazów** (np. zakazu handlu narkotykami), a także z instrumentów pośrednich, czyli tzw. **bodźców**. Bodźce to normy kształtujące decyzje i zachowania ekonomiczne podmiotów prywatnych, np. podatki, taryfy celne, stopy i ulgi podatkowe, stopy procentowe, regulacje kursu walut.

Funkcje polityki gospodarczej

Do najważniejszych funkcji polityki gospodarczej zaliczamy funkcje: alokacyjną, stabilizacyjną, redystrybucyjną i adaptacyjną.

FUNKCJA ALOKACYJNA

Polega na optymalnym rozdzielaniu zasobów (m.in. pieniędzy) pomiędzy sektor publiczny i sektor prywatny. Państwo realizuje ją przez ustalanie podatków, inwestycje publiczne oraz uchwalanie ustaw antymonopolowych i przepisów chroniących konsumentów. Udziela także subwencji i preferencyjnych kredytów polskim przedsiębiorcom.

FUNKCJA STABILIZACYJNA

Jednym z zadań władzy publicznej jest tworzenie bezpiecznego środowiska dla działalności gospodarczej. Dlatego państwo działa m.in. na rzecz łagodzenia skutków kryzysów gospodarczych i zapewnienia stabilnego poziomu cen.

FUNKCJA ADAPTACYJNA

Obejmuje działania państwa dostosowujące gospodarkę narodową do zmieniających się warunków ekonomicznych, np. przez prywatyzację przedsiębiorstw państwowych w celu wprowadzenia ich na wolny rynek.

FUNKCJA REDYSTRYBUCYJNA

Organy władzy ograniczają nierówności społeczne, m.in. niwelują różnice dochodowe i majątkowe za pomocą regulacji w systemie podatkowym, zapewniają wszystkim obywatelom dostęp do usług publicznych oraz udzielają świadczeń socjalnych wybranym grupom (zasiłki, renty, świadczenia dla najuboższych i potrzebujących).

Przykład

Strategia rozwoju gospodarczego

Kluczowym dokumentem, w którym określono uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju gospodarczego Polski, jest *Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)* – w skrócie SOR. Reguluje ona zagadnienia dotyczące średnio- i długofalowej polityki gospodarczej kraju oraz wyznacza ramy dla polityk społecznych i regionalnych zaprogramowanych na lata 2020–2030. W dokumencie tym podkreślono zależność polskiej gospodarki od czynników zewnętrznych, m.in. od sytuacji głównych partnerów handlowych państwa (Niemiec i pozostałych krajów UE, USA, Chin), a także od zmian w budżecie europejskim, wahających się cen surowców czy konfliktów zbrojnych na świecie.

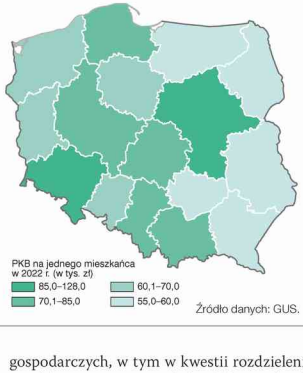
Za główne bariery rozwojowe uznano rozwarstwienie społeczne i zróżnicowanie regionów kraju pod względem rozwoju społeczno-gospodarczego. Jako problem wskazano również niedostateczną innowacyjność polskiej gospodarki, która wynika z niskiego popytu na nowe technologie, niewielkiej liczby inwestycji w badania naukowe i rozwój oraz niewystarczającej współpracy organów administracji państwowej z podmiotami z sektorów naukowo-badawczego i biznesowego. Do innych wyzwań stojących przed państwem zaliczono zmiany klimatyczne, kurczenie się zasobów naturalnych oraz starzenie się społeczeństwa.

Przykład

Wskaźniki rozwoju społeczno-gospodarczego

Do badania poziomu rozwoju wykorzystuje się różne wskaźniki: tradycyjne mierniki potencjału gospodarki, np. poziom PKB (produkt krajowy brutto, czyli wartość produktów i usług wytworzonych w państwie lub regionie w ciągu roku), poziom PKB *per capita* (produkt krajowy brutto na osobę) oraz mierniki zmodyfikowane, takie jak wskaźnik ubóstwa HPI (ang. *Human Poverty Index*) czy wskaźnik rozwoju społecznego HDI (ang. *Human Development Index*), uwzględniający nie tylko aspekty finansowe, lecz także szeroko pojętą jakość życia mieszkańców. Wskaźników z ostatniej grupy używa się jednak wyłącznie do oceny rozwoju całego państwa, a nie jego poszczególnych regionów.

Produkt krajowy brutto na jednego mieszkańca według województw (2022 r.)



Źródło danych: GUS.

Modele polityki gospodarczej

Istnieje wiele różnorodnych klasyfikacji systemów rynkowych i modeli prowadzenia polityki gospodarczej. Uwzględniają one m.in. przyjęte rozwiązania dotyczące relacji między instytucjami regulującymi działanie gospodarki (głównie między państwem a rynkiem) oraz procedury podejmowania decyzji w sprawach gospodarczych, w tym w kwestii rozdzielenia zasobów przez organy władzy. W ramach jednej z najpopularniejszych klasyfikacji jako kryterium podziału uznaje się różny udział wolnego rynku i państwa w gospodarce, co pozwala wyróżnić cztery podstawowe modele funkcjonujące we współczesnym świecie (→zob. tabelę na s. 183).

Wybrane modele polityki gospodarczej

Model anglosaski	
W jego ramach podmioty prywatne mają zagwarantowany bardzo szeroki zakres wolności gospodarczej. Państwo występuje w roli strażnika ładu gospodarczego, którego ingerencje w funkcjonowanie gospodarki są ograniczone do minimum (także te chroniące rodzimy rynek przed podmiotami zagranicznymi). Do aspektów charakterystycznych dla rynku pracy należą w tym modelu niewielki stopień uzwiązkowienia, duża rozpiętość płac oraz niski poziom ochrony pracownika przed zwolnieniem przy minimalnym zabezpieczeniu socjalnym – państwo nie udziela bezrobotnym pomocy materialnej, lecz oferuje im aktywne wsparcie w znalezieniu pracy. W niewielkim stopniu angażuje się także w łagodzenie skutków ubóstwa i innych negatywnych zjawisk społecznych: świadczenia socjalne są niskie, a system emerytalny opiera się na prywatnych funduszach kapitałowych.	• Australia • Kanada • Irlandia • Nowa Zelandia • Wielka Brytania • Stany Zjednoczone
Model kontynentalny europejski	
Państwo odgrywa wobec obywateli rolę opiekuna: zapewnia spójny system prawny, ochronę prawa własności, dostęp do edukacji i ochrony zdrowia, bezpieczeństwo publiczne oraz sprawiedliwy system świadczeń socjalnych. Zaangażowanie organów władzy w realizację funkcji społecznych utrzymuje się na wysokim poziomie – dowodzi tego m.in. fakt, że duża część środków budżetowych wydawana jest na pomoc społeczną i świadczenia socjalne. W ramach modelu kontynentalnego warunki na rynku pracy określają silna ochrona pracowników przed zwolnieniem oraz mocna pozycja związków zawodowych. Zasiłki dla bezrobotnych utrzymują się na średnim poziomie. Do zadań państwa należą także ochrona uczciwej konkurencji na rynku produktów i usług oraz utrzymywanie spójnych systemów walutowego, pieniężnego i rozliczeń międzynarodowych. Bezpieczny, przewidywalny system finansowy oparty na sektorze bankowym sprzyja realizacji przez przedsiębiorstwa długookresowych strategii rozwoju.	• Austria • Belgia • Holandia • Francja • Luksemburg • Niemcy • Szwajcaria
Model socjaldemokratyczny (nordycki)	
Jednym z najważniejszych zadań państwa jest gwarantowanie praw socjalnych, dlatego utrzymuje ono rozbudowany system redystrybucji (podziału pomiędzy obywateli) dochodu narodowego. W jego ramach różnego rodzaju świadczenia socjalne są bardzo liczne i powszechnie dostępne. Wydatki z budżetu na edukację kształtują się na wysokim poziomie. Nieodłącznym elementem polityki fiskalnej państwa są wysokie podatki, z których finansowane są transfery socjalne i rozwinięte usługi publiczne. Na rynku pracy występuje małe zróżnicowanie płacowe, związki zawodowe mają mocną pozycję, a państwo zapewnia umiarkowaną ochronę miejsc pracy – przedsiębiorcy mają stosunkowo dużą swobodę w zwalnianiu pracowników. Bezrobotni otrzymują za to hojne zasiłki, jednocześnie jednak instytucje państwowe oferują im wiele instrumentów z zakresu aktywnej polityki rynku pracy, które pomagają w przekwalifikowaniu się i szukaniu zatrudnienia.	• Dania • Finlandia • Islandia • Norwegia • Szwecja
Model śródziemnomorski	
Udział państwa w gospodarce jest relatywnie największy, czego dowodzą m.in. rozbudowany i nieefektywny system świadczeń emerytalnych oraz sztywne przepisy prawne chroniące zatrudnienie. Wydatki publiczne utrzymują się na wysokim poziomie. Na rynku pracy wysiłki organów władzy koncentrują się na utrzymaniu miejsc pracy – jednocześnie bezrobotni otrzymują niskie zasiłki, a pracownikom gwarantuje się wczesne emerytury. Niższy poziom wykształcenia i kwalifikacji siły roboczej nie sprzyja wzrostowi płac i produktywności. Charakterystycznymi aspektami funkcjonowania tego modelu są prócz tego relatywnie duży udział sektora rolnego w gospodarce, szeroki zakres państwowego interwencjonizmu oraz silne scentralizowanie systemu finansowego.	• Grecja • Hiszpania • Portugalia • Włochy

Rodzaje polityki gospodarczej

Polityka gospodarcza dzieli się na **makroekonomiczną** i **mikroekonomiczną**. Pierwsza z nich polega na wpływaniu państwa na całokształt procesów gospodarczych i jest prowadzona za pomocą takich narzędzi, jak pieniądz czy budżet krajowy (ten rodzaj polityki został omówiony w poprzednim temacie). Z kolei polityka mikroekonomiczna reguluje konkretne obszary działalności gospodarczej. Państwo oddziałuje na procesy zachodzące w poszczególnych gałęziach gospodarki w ramach tzw. polityk sektorowych, do których należą m.in.: polityka przemysłowa, polityka żywnościowa i rolna, polityka naukowa, polityka innowacyjna.

Gospodarczą aktywność władz publicznych można także rozpatrywać z uwzględnieniem terytorium, które ona obejmuje – jeśli jest prowadzona w granicach jednostek samorządowych, nazywa się ją polityką regionalną. Ponadto z uwagi na negatywny wpływ wielu gałęzi gospodarki na stan środowiska naturalnego zaczęto rozwijać politykę ekologiczną.

Rozwój regionalny

Elementami wpływającymi na rozwój gospodarczy danego państwa są regiony, czyli jednostki podziału terytorialnego kraju. **Region** to spójny obszar wyodrębniony z terytorium danego kraju ze względu na swoje specyficzne cechy, posiadający określone zasoby i potencjał wytwórczy.

Z pojęciem regionu wiąże się termin „rozwój regionalny". Oznacza on długotrwały i ukierunkowany proces polegający na optymalnym wykorzystywaniu zasobów danego obszaru. Mimo że podstawowym aspektem rozwoju regionu jest wzrost gospodarczy – czyli zwiększanie produkcji dóbr i poszerzanie zakresu świadczonych usług – to ostateczne cele wszystkich działań rozwojowych mają charakter społeczny i dotyczą podniesienia poziomu i jakości życia mieszkańców.

W sprzyjających warunkach rozwój może zachodzić samoistnie, może też być stymulowany w wyniku celowego działania instytucji publicznych. W tym drugim wypadku możemy mówić o ingerencji państwa w procesy rozwojowe dzięki prowadzonej polityce regionalnej. Kierunki i priorytety aktywności państwowej w tym zakresie zależą od warunków panujących w danym regionie oraz z charakterystycznych dla niego potrzeb rozwojowych.

Polityka regionalna

Działania organów władzy publicznej mające na celu rozwój regionów są realizowane w ramach **polityki regionalnej**. Ten typ polityki współtworzą wszystkie instytucje podejmujące inicjatywy na rzecz rozwoju państwa i jego poszczególnych obszarów, a także przepisy prawa, które określają środki i metody funkcjonowania tych instytucji.

Podstawowymi podmiotami programującymi i realizującymi politykę regionalną są organy władzy wykonawczej na szczeblach centralnym i samorządowym. Ingerują one w rozwój poszczególnych regionów, aby ograniczyć nierówności między obszarami rozwiniętymi a terenami zacofanymi, co ma przyczynić się do równomiernego wzrostu gospodarczego w skali całego kraju.

Polityka regionalna dotyczy nie tylko aspektów gospodarczych, lecz także innych dziedzin, np. kultury. Jej podstawowym założeniem jest zapewnienie regionom **trwałego** i **zrównoważonego rozwoju** (→ zob. schemat na s. 185) oraz **przewagi konkurencyjnej**. Osiągnięcie tego drugiego celu jest możliwe dzięki zminimalizowaniu słabych stron danego obszaru oraz wykorzystaniu szans wynikających z jego zasobów wewnętrznych i otoczenia. Budowanie konkurencyjności powinno polegać na podkreślaniu cech stanowiących o atrakcyjności regionu dla mieszkańców, turystów i inwestorów, np. unikatowej przyrody, jakości infrastruktury czy wysokiego poziomu kształcenia. Konkurencyjność obejmuje jednak nie tylko elementy decydujące o wyjątkowości regionu, lecz także jego elastyczność, czyli zdolność do dostosowania się do zmiennych warunków w celu poprawy swojej pozycji względem pozostałych jednostek podziału kraju.



Koncepcja zrównoważonego rozwoju bazuje na trzech elementach: postępie społecznym, wzroście gospodarczym oraz poszanowaniu środowiska.

Instrumenty polityki regionalnej

Politykę regionalną realizuje się za pomocą narzędzi o charakterze ekonomicznym i prawnym. Należą do nich:

- **instrumenty finansowe**, wykorzystywane przez podmioty z sektora publicznego (np. organy władzy) do wspierania rozwoju podmiotów gospodarczych;
- **instrumenty inwestycyjne**, których zastosowanie ma poprawić warunki prowadzenia działalności gospodarczej dzięki rozbudowie infrastruktury społecznej i technicznej;
- **instrumenty informacyjne**, które przyczyniają się do ukształtowania otoczenia przyjaznego dla biznesu – ich zastosowanie polega na wspieraniu działalności informacyjnej, badawczej, konsultacyjnej i edukacyjnej oraz rozwoju technologicznego;
- **instrumenty legislacyjne**, czyli przepisy wskazujące podmioty polityki regionalnej, a także określające ich kompetencje oraz zasady i zakres ich działania.

Polska polityka regionalna

Do najistotniejszych dla Polski wyzwań w zakresie polityki regionalnej należą:

- dostosowanie gospodarki do zmian klimatu i ograniczenie zagrożeń dla środowiska;
- przeciwdziałanie negatywnym skutkom procesów demograficznych;
- rozwijanie kapitału ludzkiego oraz kapitału społecznego;
- zwiększenie produktywności i innowacyjności regionalnych gospodarek;
- rozwój infrastruktury podnoszącej konkurencyjność, atrakcyjność inwestycyjną i poziom życia w regionach;
- przeciwdziałanie nierównościom terytorialnym, rozwiązywanie sytuacji kryzysowych na terenach zdegradowanych.

Celami polskiej polityki regionalnej są trwały i zrównoważony rozwój państwa, spójność społeczno-gospodarcza, przestrzenna i regionalna oraz podniesienie poziomu konkurencyjności gospodarki i zwiększenie liczby nowych miejsc pracy. Głównymi podmiotami odpowiedzialnymi za realizację tych priorytetów są Rada Ministrów, samorządy województw, samorządy powiatowe oraz samorządy gminne.

Organy władzy prowadzące politykę regionalną działają na podstawie strategii rozwoju (np. kraju, województwa, gminy), programów i dokumentów programowych oraz innych polityk publicznych. Przygotowanie i realizację strategii rozwoju całego państwa koordynuje minister właściwy ds. rozwoju regionalnego.

Przykład

Strategia rozwoju regionalnego

Głównym dokumentem dotyczącym polskiej polityki regionalnej do 2030 r. jest *Krajowa strategia rozwoju regionalnego 2030* (KSRR). Wprowadziła ona nowy model działań państwa – bazujący na zrównoważonym rozwoju całego kraju i zmniejszający dysproporcje między poszczególnymi jego obszarami (model wyrównywania różnic międzyregionalnych). Autorzy tego dokumentu szczególny nacisk położyli na konieczność wsparcia tych regionów czy ośrodków miejskich, które nie mogą samodzielnie rozwinąć swojego potencjału lub utraciły swoje dawne funkcje społeczno-gospodarcze (np. byłe miasta wojewódzkie). Działania wskazane w KSRR finansuje się ze środków z budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego, a także z funduszy unijnych przeznaczonych na realizację polityki spójności oraz z niepaństwowych środków publicznych (m.in. pochodzących od międzynarodowych instytucji finansowych) i prywatnych (np. z sektora bankowego).

Przemysł i okręgi przemysłowe

Przemysł to dział gospodarki obejmujący produkcję nierolniczą. Polega na pozyskiwaniu na dużą skalę zasobów przyrody (np. surowców mineralnych, paliw kopalnych) i przetwarzaniu ich – za pomocą maszyn – w dobra zaspokajające ludzkie potrzeby. Przemysł pełni nie tylko funkcje produkcyjne i ekonomiczne – m.in. współtworzy produkt krajowy brutto (PKB) – lecz także funkcje społeczne, przyczyniając się do powstawania miejsc pracy, poprawy warunków życia ludności oraz postępu technicznego i rozwoju miast. Przemysł wytwarza **dobra inwestycyjne**, napędzające rozwój gospodarczy (np. maszyny i narzędzia produkowane przez przemysł ciężki), oraz **dobra konsumpcyjne**, czyli artykuły do masowego użytku, np. ubrania (przemysł lekki).

Czy wiesz, że...

Najbardziej uprzemysłowione są południe i centrum Polski. W krajowej produkcji dominują branże surowcowo-paliwowa i energetyczna. Największe polskie przedsiębiorstwa przemysłowe zajmują się wytwarzaniem i dystrybucją energii elektrycznej (np. spółki węglowe). Jedną z lepiej funkcjonujących gałęzi jest również przemysł motoryzacyjny.

Dla większości krajów charakterystyczne jest nierównomierne rozmieszczenie ośrodków przemysłowych. Największa liczba zakładów produkcyjnych znajduje się na obszarach zapewniających im dogodne warunki do rozwoju działalności, czyli w tzw. **okręgach przemysłowych**. Są to skupiska wielu powiązanych ze sobą przedsiębiorstw przemysłowych zlokalizowane na terenach silnie zurbanizowanych.

Polityka przemysłowa

Władza publiczna oddziałuje na sektor przemysłowy przez realizację **polityki przemysłowej**. Obejmuje ona wszelkie aktywności państwa, które w sposób pośredni lub bezpośredni wpływają na strukturę i kierunek rozwoju produkcji przemysłowej oraz przyczyniają się do poprawy sytuacji prowadzących ją przedsiębiorstw, np. dzięki zapewnieniu sprzyjających warunków do ich funkcjonowania. Tego typu działania władz publicznych mają na celu m.in.:

- podniesienie poziomu konkurencyjności przemysłu w danym państwie oraz zwiększenie jego roli w gospodarce;
- pobudzanie innowacyjności, w tym rozwój innowacyjnych przedsiębiorstw z sektora przemysłowego;
- tworzenie nowych miejsc pracy w zakładach produkcji przemysłowej;

Modele polityki przemysłowej

W zależności od tego, czy państwo wspiera przemysł jako całość, czy też rozwija tylko jego wybrane gałęzie, wyróżniamy dwa modele jego polityki: sektorowy i horyzontalny.

Polityka sektorowa
• Państwo wspiera konkretne gałęzie przemysłu. • Podejmowane działania mogą dotyczyć np. gałęzi przemysłu niezbędnych dla kraju, takich jak przemysł obronny, lub gałęzi posiadających potencjał rozwojowy albo przynoszących duże dochody. • Do stosowanych form wsparcia należą: pomoc finansowa, ulgi podatkowe, zamówienia publiczne, transfery technologii.
Polityka horyzontalna
• Państwo wspiera przemysł jako całość. • Podejmowane działania wpływają na całą strukturę krajowego przemysłu. • Organy władzy stosują niefinansowe formy wsparcia, np. działają na rzecz poprawy sytuacji wybranych przedsiębiorstw oraz inwestują w rozwój infrastruktury technicznej o uniwersalnym zastosowaniu na terenie całego kraju.

- właściwy podział zasobów naturalnych i poprawę efektywności ich wykorzystywania;
- zwiększanie konkurencyjności krajowego przemysłu na rynkach zagranicznych;
- rozwijanie strategicznych dla państwa gałęzi przemysłu.

Kształt polityki przemysłowej zależy od źródeł jej finansowania oraz od typu produkcji dominującego w danym kraju i specyfiki funkcjonujących w nim przedsiębiorstw.

Instrumenty polityki przemysłowej

Rząd stymuluje pożądane zmiany w przemyśle i koryguje działanie rynku w sposób korzystny dla rodzimych zakładów produkcyjnych. Czyni to za pomocą wybranych instrumentów polityki przemysłowej, do których należą:

- **ulgi podatkowe** dla przedsiębiorstw,
- **subwencje**, czyli formy bezzwrotnej pomocy finansowej na realizację konkretnych zadań,
- **kredyty** i **pożyczki** udzielane rodzimym zakładom przemysłowym,
- **cła** na towary zagraniczne,
- **zamówienia rządowe** na produkcję towarów wytwarzanych przez gałęzie przemysłu wymagające wsparcia bądź uznane za kluczowe dla funkcjonowania państwa,
- **finansowanie badań naukowych**, np. tworzenie nastawionych na innowacyjność parków naukowych i technologicznych.

Polityka przemysłowa w Polsce

Na początku XXI w. realizowaną dotąd politykę sektorową, nastawioną na rozwój konkretnych gałęzi, zastąpiła polityka horyzontalna, wspierająca całość polskiego przemysłu. Organami państwa odpowiedzialnymi za jej programowanie i wdrażanie są obecnie ministerstwo właściwe ds. rozwoju i technologii oraz ministerstwo właściwe ds. aktywów państwowych (zajmujące się energetyką i państwowym przemysłem przetwarzającym kopalne surowce energetyczne). Polska nie wypracowała dotąd spójnej strategii polityki przemysłowej. Niektóre jej elementy opisano w dokumentach: *Strategia rozwoju kraju 2020* oraz *Strategia innowacyjności i efektywności gospodarki „Dynamiczna Polska 2020"*.

Przykład

Agencja Rozwoju Przemysłu (ARP)
Powołano ją do wspierania polskiej produkcji przemysłowej. To spółka akcyjna Skarbu Państwa, która pomaga w prowadzeniu działalności oraz w restrukturyzacji przedsiębiorstwom z różnych branż – w szczególności zakładom przemysłowym i firmom świadczącym usługi dla przemysłu. ARP proponuje im m.in. finansowe instrumenty wsparcia, np. udziela pożyczek.

Gospodarka żywnościowa

To specjalnie wyodrębniona dziedzina gospodarki narodowej. Obejmuje produkcję artykułów żywnościowych i ich dostarczanie do konsumentów, w tym m.in. magazynowanie i przetwarzanie produktów rolnych oraz handel hurtowy i detaliczny. W jej ramach funkcjonuje skomplikowana sieć zależności między instytucjami państwowymi, gospodarstwami rolnymi, zakładami wytwórczymi (np. piekarniami, mleczarniami) oraz firmami sprzedającymi żywność.

Gospodarka żywnościowa reguluje wytwarzanie i dystrybucję żywności – od producenta do konsumenta. Ma zapewnić społeczeństwu **bezpieczeństwo żywieniowe**, czyli doprowadzić do tego, by wszyscy ludzie w państwie mieli dostęp do żywności bezpiecznej dla zdrowia, zaspokajającej potrzeby pokarmowe oraz odpowiadającej ich preferencjom.

Rolnictwo

Jednym z warunków efektywnego funkcjonowania gospodarki żywnościowej jest utrzymanie na odpowiednim poziomie możliwości produkcyjnych rolnictwa.

Specyfika działalności gospodarstw rolnych jest zróżnicowana regionalnie z powodu odmiennych warunków występujących na poszczególnych obszarach, wynikających np. z jakości ziemi uprawnej, dostępu do wody, panującego klimatu, ukształtowania powierzchni. Czynniki te decydują o **regionalizacji i koncentracji produkcji rolniczej** (→ zob. przykład na s. 188).

Przykład

Polskie regiony rolnicze

W centralnej, wschodniej i północnej Polsce uprawia się przede wszystkim zboża. Największe sady owocowe występują na Mazowszu i Sandomierszczyźnie. Rośliny o wyższych wymaganiach glebowych najlepiej rosną na Warmii i Żuławach. Świnie hoduje się głównie w województwach wielkopolskim i kujawsko-pomorskim, a owce – w rejonach górskich i podgórskich.

Wytwórstwo żywności jest silnie związane z innymi działami gospodarki, dlatego jego poziom zależy od prowadzonej przez władze polityki w tym sektorze. Ingerencja państwa jest niezbędna, aby rolnictwo mogło się rozwijać mimo ograniczonych i systematycznie zmniejszających się zasobów środowiska przyrodniczego. Coraz częściej występujące ekstremalne zjawiska pogodowe – takie jak susze czy powodzie – wymagają, by produkcja żywności była wspierana ze środków publicznych. Jednym z priorytetów państwa jest przystosowanie sektora rolniczego do zmian klimatycznych.

Polityka żywnościowa

Polega ona na wspieraniu i rozwijaniu gospodarki żywnościowej przez władze publiczne. Obejmuje następujące działania:

- ocenę warunków funkcjonowania gospodarki żywnościowej, w tym rozpoznanie zagrożeń i czynników hamujących jej rozwój;
- tworzenie przepisów prawa regulujących produkcję rolną oraz dystrybucję i sprzedaż żywności;
- gromadzenie i przechowywanie państwowych rezerw żywnościowych;
- podejmowanie interwencji w reakcji na problemy i trudne sytuacje na rynku żywnościowym;
- rozdzielanie środków z funduszy Unii Europejskiej przeznaczonych na wsparcie rolnictwa (→zob. przykład na dole strony);
- zakazywanie produkcji szkodliwej dla środowiska naturalnego.

Państwo ingeruje w gospodarkę żywnościową w sposób pośredni i bezpośredni. W pierwszym przypadku korzysta z narzędzi o charakterze prawnym – np. ustala normy ochrony środowiska obowiązujące podczas produkcji i normy dotyczące jakości produktów – oraz ekonomicznym, np. przekazuje gospodarstwom rolnym środki unijne, nakłada cła i podatki na producentów żywności, udziela im dotacji i kredytów oraz decyduje o poziomie cen artykułów żywnościowych. Działania bezpośrednie państwa polegają na gromadzeniu rezerw żywności i skupowaniu jej nadwyżek, finansowaniu restrukturyzacji rolnictwa, prowadzeniu współpracy handlowej na międzynarodowym rynku żywnościowym.

Czy wiesz, że...

Ważną częścią polityki żywnościowej jest wsparcie wsi i rolnictwa. W Polsce sektor rolny i obszary wiejskie zostały objęte wspólną polityką rolną Unii Europejskiej. W jej ramach nasz kraj jest jednym z głównych beneficjentów unijnej pomocy – przyznawane środki odgrywają kluczową rolę w rozwoju rodzimej gospodarki żywnościowej. Rolnicy korzystają z unijnych dopłat bezpośrednich – ich wysokość zależy od powierzchni gospodarstw, rodzaju prowadzonych upraw i liczby hodowanych zwierząt.

Przykład

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR)

To instytucja wspierająca rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich. Zajmuje się podziałem środków z budżetu UE przeznaczonych na utrzymanie rolnictwa, a także udzielaniem gospodarstwom rolnym pomocy finansowej ze środków krajowych (np. dopłat do paliwa rolniczego, dotacji na zakup ubezpieczeń rolnych od zdarzeń losowych, takich jak susze i powodzie). ARiMR oferuje swoje usługi rolnikom, mieszkańcom wsi, przetwórcom rolnym, przedsiębiorcom i podmiotom z sektora rybackiego.

Ochrona środowiska

Konstytucja RP: art. 74, 86

Degradacja środowiska naturalnego i zmiany klimatu sprawiają, że władze państwowe coraz częściej stają przed wyborem między rozwojem społeczno-gospodarczym a troską o środowisko. Do nieodwracalnych zmian na planecie przyczyniają się zarówno cała gospodarka – zwłaszcza przemysł, wykorzystujący zasoby naturalne – jak i każdy pojedynczy człowiek, który przez swoje zachowania konsumpcyjne ma wpływ na poziom zanieczyszczeń.

Ochrona środowiska obejmuje wszystkie działania powstrzymujące jego degradację oraz stosowane w tym celu narzędzia. Polega na racjonalnym korzystaniu z zasobów naturalnych, a także na zapobieganiu negatywnym zjawiskom wynikającym z aktywności człowieka oraz usuwaniu ich skutków i zmniejszaniu ryzyka ich ponownego wystąpienia.

Tak rozumiana ochrona środowiska jest w Polsce wartością chronioną konstytucyjnie. *Konstytucja RP* nakłada na władze publiczne obowiązek dbania o naturę oraz wspierania działań na rzecz jej ochrony i poprawy jej stanu. Prawa i obowiązki nałożono również na obywateli. Każdy z nich może uzyskać informacje o stanie środowiska i jego ochronie. Jest jednocześnie zobowiązany do dbałości o środowisko w swoim najbliższym otoczeniu i ponosi prawną odpowiedzialność, jeśli je niszczy lub zanieczyszcza.

Polityka ekologiczna

Polityka ekologiczna (ekopolityka) obejmuje wszystkie działania organów władzy publicznej i podmiotów gospodarczych zmierzające do racjonalnego wykorzystania zasobów naturalnych i stworzenia warunków niezbędnych do skutecznej ochrony środowiska. Jej głównym celem jest zachowanie natury w jak najlepszym stanie. Określa także priorytety ekologiczne państwa, rodzaje działań proekologicznych i środki konieczne do ich realizacji, w tym środki finansowe i mechanizmy prawno-ekonomiczne. W Polsce politykę ekologiczną prowadzi się w czterech obszarach: ochrony przyrody, ochrony powierzchni Ziemi, ochrony klimatu i atmosfery oraz gospodarki wodami. Regulują je następujące ustawy: *Ustawa o ochronie przyrody*, *Prawo ochrony środowiska* oraz *Prawo wodne*.

Państwo podejmuje aktywności proekologiczne zgodnie z **zasadą zrównoważonego rozwoju**. Oznacza to, że organy władzy publicznej powinny uwzględniać cele ekologiczne w poszczególnych politykach sektorowych – na równi z celami społecznymi i gospodarczymi. Ich działania powinny gwarantować wszystkim grupom społecznym – zarówno współcześnie, jak i w przyszłości – równy dostęp do zasobów naturalnych.

Dla realizacji priorytetów polityki ekologicznej organy państwowe wykorzystują regulacje prawne oraz narzędzia ekonomiczne (np. dopłaty, subwencje dla prywatnych przedsiębiorców wdrażających zielone technologie). Do innych ważnych narzędzi należą edukacja ekologiczna i badania naukowe. Istotnym instrumentem są także sankcje nakładane na obywateli i przedsiębiorstwa. Obowiązuje zasada, według której to **„zanieczyszczający płaci"**, a zatem przewidująca kary (np. pieniężne) dla podmiotów, które w nieracjonalny sposób wykorzystują zasoby naturalne, dewastują środowisko i stwarzają zagrożenie dla bezpieczeństwa ekologicznego państwa.

Bezpieczeństwo ekologiczne

Konstytucja RP: art. 74

Organy państwa są konstytucyjnie zobowiązane do zapewnienia społeczeństwu bezpieczeństwa ekologicznego. Jest to trwały stan, w którym nie ma zagrożeń dla równowagi środowiska naturalnego i nie są odczuwane skutki zjawisk negatywnie wpływających na przyrodę. Zapewnia on ludziom oraz wszystkim innym gatunkom żyjącym na Ziemi stabilne istnienie i rozwój. Dążenie do tego stanu z jednej strony wymaga ochrony środowiska naturalnego przed szkodliwym działaniem człowieka, z drugiej strony oznacza także ochronę człowieka przed destrukcyjnym oddziaływaniem sił i zjawisk naturalnych (np. powodzi, tornad).

Przykład

System reagowania kryzysowego

Odgrywa ważną rolę w zapewnianiu bezpieczeństwa ekologicznego. Koordynuje działania służb w razie zdarzeń zagrażających życiu i zdrowiu obywateli oraz równowadze środowiska naturalnego. W jego ramach współpracują wszystkie szczeble administracji centralnej i lokalnej oraz służby ratownicze (np. strażacy, ratownicy medyczni). Głównym organem zarządzającym tym systemem na poziomie regionu jest przedstawiciel administracji rządowej – wojewoda. Na niższych szczeblach działania koordynują przedstawiciele władz samorządowych – starosta, wójt, burmistrz lub prezydent miasta – wraz z zespołami reagowania kryzysowego.

Przykład

Strategie ochrony środowiska w Polsce

Ramy i kierunki polityki ekologicznej wyznaczono w ustawie *Prawo ochrony środowiska* oraz w strategii *Polityka ekologiczna państwa 2030*. Realizacja założeń z tego drugiego dokumentu ma zapewnić obywatelom wysoką jakość życia, w tym zdrowie i dobrobyt, przy jednoczesnej ochronie środowiska, w szczególności jego różnorodności biologicznej. Cele szczegółowe strategii dotyczą takich dziedzin, jak zdrowie, gospodarka, edukacja i administracja. Za koordynację zaplanowanych działań odpowiada minister właściwy ds. klimatu.

Czy wiesz, że...

Poziom wdrażania założeń polityki ekologicznej państwa można ocenić za pomocą **wskaźnika wydajności środowiskowej** (EPI). Składa się on ze szczegółowych mierników dotyczących tzw. zdrowia środowiskowego (np. jakości powietrza, stanu wód, wpływu środowiska na zdrowie ludzi) oraz stanu ekosystemów (m.in. informacje o oczyszczaniu ścieków, zasobach ryb, ochronie zagrożonych gatunków, poziomie emisji gazów cieplarnianych). Według raportu za 2022 r. w naszym kraju EPI wyniósł 50,6 punktu, co sytuuje Polskę na 46 miejscu wśród wszystkich państw świata. Dla porównania: liderem rankingu jest Dania, w której wskaźnik ten osiągnął poziom 77,9 punktu – w pierwszej dziesiątce znalazły się same kraje europejskie.

Badania i innowacje

Wiedza, nauka i informacja odgrywają coraz większą rolę we współczesnej gospodarce. Rozwój państwa i wzrost konkurencyjności rodzimych firm są nierozerwalnie związane z wprowadzaniem innowacji. Dlatego właśnie organy władzy angażują się w tworzenie systemów wsparcia dla badań naukowych i przedsięwzięć innowacyjnych oraz budują społeczeństwo informacyjne.

Innowacje to wszystkie działania, które prowadzą do opracowania nowych lub ulepszenia już istniejących rozwiązań. Mogą one dotyczyć produktów, technologii, metod produkcji, systemów zarządzania, wykorzystania nieznanych dotąd surowców czy funkcjonowania całych gałęzi przemysłu. Innowacje powstają w rezultacie badań naukowych i prac rozwojowych lub w odpowiedzi na społeczne zapotrzebowanie na nowe produkty, procesy czy usługi.

Badania naukowe polegają na zdobywaniu wiedzy teoretycznej o podstawach zjawisk i dających się zaobserwować faktach, dzięki której staje się możliwe opanowanie nowych umiejętności i metod do zastosowania w praktyce (np. w celu ulepszenia produktów lub opracowania nowych).

Prace rozwojowe to działania zmierzające do wykorzystania dostępnej wiedzy i praktycznego zastosowania odkryć naukowych w procesie tworzenia wyrobów, materiałów, urządzeń, technologii, procesów czy usług.

Przypomnij sobie

Społeczeństwo informacyjne

Na przełomie XX i XXI w. nastąpił ogromny postęp w dziedzinach elektroniki i informatyki. Dzięki temu społeczeństwo przemysłowe weszło w kolejny etap rozwoju i przekształciło się w społeczeństwo informacyjne, którego wyróżnikiem jest dynamiczny rozwój technologii cyfrowych i komunikacyjnych. Do społeczeństwa tego typu należy każdy, na kogo wpływają nowoczesne rozwiązania techniczne i kto korzysta z cyfrowych środków komunikacji, np. z komputera i smartfona podłączonych do internetu, by za ich pomocą pobierać, przekształcać i przekazywać dalej informacje. Przyjmuje się, że w takim społeczeństwie ponad połowa osób czynnych zawodowo pracuje w instytucjach i przedsiębiorstwach uczestniczących w przetwarzaniu różnego rodzaju danych, a większa część PKB pochodzi z sektora informacyjnego.

Polityka naukowa

Obejmuje wszystkie działania państwa i instytucji publicznych wpływające na rozwój sektora naukowego. Polityka ta ma zapewnić, aby środki na badania wykorzystywano optymalnie, a rezultaty prac naukowców przyczyniły się do wzrostu gospodarczego i postępu społecznego. Zadaniem władz państwowych jest określenie ram dla życia naukowego, m.in. przez ustalenie, jaką część budżetu należy przeznaczyć na działalność naukową, ustanowienie reguł funkcjonowania uczelni wyższych oraz wsparcie finansowe badań za pośrednictwem rozmaitych instytucji i funduszy.

Głównymi instrumentami, za pomocą których państwo oddziałuje na naukę, są dotacje i subwencje rządowe oraz ulgi finansowe i premie przyznawane za opracowanie innowacji. Nakłady z budżetu bezpośrednio wpływają na poziom prowadzonych w kraju prac badawczo-rozwojowych oraz jakość systemu edukacji.

W Polsce za politykę naukową państwa odpowiada minister właściwy ds. szkolnictwa wyższego i nauki. Wspiera go Komitet Polityki Naukowej, opracowujący dokumenty dotyczące obszaru badań i innowacji. Do najważniejszych instytucji i agencji naukowych w strukturach państwa polskiego należą Polska Akademia Nauk, Narodowe Centrum Nauki (zajmujące się finansowaniem stypendiów i staży dla młodych naukowców) oraz Narodowe Centrum Badań i Rozwoju (→ zob. przykład).

Przykład

Narodowe Centrum Badań i Rozwoju

Instytucja ta zarządza realizacją programów badań naukowych i prac rozwojowych, które wpływają na poziom innowacyjności polskiej gospodarki. Pomaga jednostkom naukowym i przedsiębiorstwom wdrażającym nowe rozwiązania oraz pełni funkcję platformy, na której podmioty te mogą współpracować i wymieniać się wiedzą.

Polityka innowacyjna

To jedna z polityk gospodarczych państwa, ściśle związana z politykami przemysłową, naukową i technologiczną. Polega na promowaniu nowych rozwiązań opracowanych w rodzimych ośrodkach badawczo-rozwojowych. Jej głównym założeniem jest wzrost poziomu innowacyjności i konkurencyjności państwa i działających w jego granicach jednostek, np. polskich przedsiębiorstw. Do realizacji tego celu dąży się m.in. przez wprowadzanie regulacji i procedur ułatwiających wdrażanie nowych technologii, usług i produktów, promowanie nowych rozwiązań w zakresie zarządzania, a także przez tworzenie systemów rozwoju innowacji (skupiających instytucje badawcze, naukowe i edukacyjne), wykorzystywanie osiągnięć nauki w produkcji przemysłowej oraz zapewnianie przyjaznych miejsc pracy naukowcom i technologom.

Poziom innowacyjności państwa zależy od wzajemnych relacji między przedsiębiorstwami przemysłowymi, ośrodkami naukowymi i rządem, który koordynuje działania wszystkich podmiotów w ramach polityki innowacyjnej. Administracja rządowa dąży do tego, aby usprawnić wprowadzanie i rozpowszechnianie nowych rozwiązań, m.in. przez pomoc przedsiębiorcom dążącym do udoskonalenia produkcji, usług lub wytwarzanych towarów. Państwo może również angażować się w działania badawczo-rozwojowe, np. tworzyć i finansować jednostki zajmujące się badaniami. Przez wspieranie prac nad innowacjami wpływa na wzrost konkurencyjności rodzimej gospodarki.

Narzędzia polityki innowacyjnej

Do narzędzi wykorzystywanych przez organy władzy należą:

- **instrumenty prawne** – przepisy regulujące ochronę własności intelektualnej i ułatwiające dostęp do nowych technologii;
- **instrumenty finansowe** – bezzwrotne granty i dotacje przeznaczone na określone cele, zachęcające do podejmowania nowatorskich badań naukowych lub do wykorzystywania ich rezultatów w praktyce, a także korzystnie oprocentowane kredyty;
- **programy badawcze** finansowane z budżetu państwa i inne inicjatywy wspomagające rozwój nowych technologii;
- **umowy międzynarodowe** umożliwiające przepływ wiedzy i nowych rozwiązań między państwami.

Regionalne systemy innowacji

Głównymi adresatami polityki innowacyjnej – zarówno w Polsce, jak i na świecie – są regiony. Są one bardziej dynamiczne i elastyczne niż państwa w działaniach polegających na wspieraniu i organizowaniu prac badawczo-rozwojowych. Procesy dotyczące innowacyjności (np. transfery wiedzy między sektorami prywatnym i naukowym) zachodzą z reguły na ograniczonym i ściśle określonym terenie (np. w parkach technologicznych albo w wyniku współpracy lokalnych uczelni i przedsiębiorstw), a zatem niejako ze swojej natury mają charakter regionalny.

Polityka innowacyjna skierowana do polskich województw jest bardzo różnorodna z uwagi na występujące między nimi różnice dotyczące rozwoju gospodarczego, specjalizacji przemysłu czy potencjału innowacyjnego. Na poziomie wojewódzkim nowe rozwiązania są wprowadzane w ramach **regionalnych systemów innowacji (RSI)**. Każdy z nich jest siecią współpracy organizacji i instytucji funkcjonujących w regionie, która ma zapewnić wsparcie przedsiębiorstwom i innym podmiotom opracowującym i wdrażającym innowacje. W ramach RSI współdziałają ze sobą władze wojewódzkie, agencje rozwoju regionalnego, uczelnie wyższe, instytuty badawczo-rozwojowe, ośrodki innowacji i przedsiębiorczości, instytucje finansowe oraz ośrodki doradztwa. Podejmowane przez te jednostki inicjatywy polegają np. na podnoszeniu jakości wykształcenia ludności czy wspieraniu finansowym i organizacyjnym przedsięwzięć innowacyjnych.

Przykład

Parki naukowo-technologiczne

Dla usprawnienia współpracy podmiotów naukowych i gospodarczych powstają ośrodki innowacji i przedsiębiorczości określane jako parki naukowo-technologiczne. W ich granicach działają firmy z tej samej branży oraz wspierające je placówki badawczo-naukowe – na takim zamkniętym obszarze możliwy jest szybki, oparty na wymianie wiedzy i technologii rozwój zarówno instytucji nauki, jak i przedsiębiorstw. Dzięki ich bliskim powiązaniom w parkach naukowo-technologicznych powstaje środowisko innowacyjne, sprzyjające projektowaniu, tworzeniu i wdrażaniu nowych rozwiązań. Największe polskie parki naukowo-technologiczne działają w dużych ośrodkach miejskich, np. w Gdańsku, Krakowie, Poznaniu czy Wrocławiu.

Węgiel kamienny

O TYM SIĘ MÓWI!

Wydobycie węgla kamiennego to jeden z wiodących obszarów polskiego przemysłu. Węgiel jest surowcem strategicznym, zaspokajającym większość zapotrzebowania energetycznego kraju. Dalszy rozwój górnictwa w Polsce stoi jednak pod znakiem zapytania.

1 Rynki węglowe na świecie znajdują się w głębokim kryzysie, co sprzyja wszystkim oponentom stosowania węgla kamiennego jako nośnika energii. Główni światowi producenci węgla poszukują rozwiązań, które powstrzymają pogarszanie się wyników. Kryzys, wskutek niestabilności i niepewności uwarunkowań gospodarczych […] i politycznych (m.in. polityka klimatyczna), dotyka tak węgla energetycznego, jak i koksowego. Skutkami są nadpodaż węgla na rynkach oraz niskie ceny, co negatywnie wpływa na sytuację górnictwa. […] Obecnie sektor górnictwa węgla kamiennego charakteryzuje się niewydolnością ekonomiczną […]. Wysokie koszty produkcji wynikające z trudnych warunków wydobycia (głębokość, zagrożenia naturalne, długie drogi transportu, bardzo wysoki udział kosztów stałych, w tym kosztów pracy) dodatkowo pogarszają sytuację sektora spowodowaną nadpodażą i niską ceną węgla. Istotnym czynnikiem wpływającym na sytuację sektora są zmiany strukturalne zachodzące na rynku energii i przejście z gospodarki tradycyjnej do niskoemisyjnej.

Źródło: Program dla sektora górnictwa węgla kamiennego w Polsce, dokument przyjęty przez Radę Ministrów 23 stycznia 2018 r.

2 Nieodzowność transformacji polskiego sektora energetycznego staje się priorytetem dla całej polskiej gospodarki, szczególnie że mamy w kraju wysoce przestarzały system produkcji i przesyłu energii. Blokowanie tej transformacji jest szczególnie niebezpieczne w polskich warunkach, gdyż z jednej strony zostajemy z przestarzałą energetyką, a z drugiej strony nie stworzymy możliwości rozwoju nowoczesnego przemysłu elektroenergetycznego […].

Polska w obszarze surowców energetycznych jest prawdopodobnie jedynym krajem Unii Europejskiej dysponującym możliwościami samodzielnego zabezpieczenia swoich potrzeb energetycznych w zakresie wytwarzania energii elektrycznej oraz ciepła.

Własne zasoby węgla kamiennego i brunatnego, gazu ziemnego, inteligentnie wspomagane źródłami odnawialnymi, takimi jak energetyka wiatrowa, hydroenergetyka, fotowoltaika i rozsądne wykorzystanie biomasy, powinny uniezależnić nas od importu surowców energetycznych […].

Źródło: W. Ehrenhalt, *Kierunki transformacji polskiej energetyki.*

3 [Unijny mechanizm] sprawiedliwej transformacji […] ma na celu zapewnienie wsparcia terytoriom stojącym przed poważnymi wyzwaniami społeczno-gospodarczymi związanymi z transformacją służącą osiągnięciu neutralności klimatycznej. […] Sytuacja taka dotyczy w szczególności przemysłu wydobycia węgla, który będzie musiał ulec całkowitej likwidacji, aby UE mogła osiągnąć swoje cele klimatyczne. W 2018 r. wciąż istniało 207 elektrowni węglowych usytuowanych w 21 państwach członkowskich […]. Przemysł ten zapewnia 237 000 miejsc pracy, z czego 185 000 w wydobyciu węgla. […] Na szczeblu krajowym Polska stoi przed największym zagrożeniem utraty miejsc pracy, zaraz po niej plasują się w kolejności Niemcy, Rumunia, Bułgaria i Hiszpania. Na szczeblu regionalnym największy odsetek zatrudnienia w tych sektorach znajduje się na Śląsku[, gdzie] […] może dojść do utraty do 40 000 miejsc pracy, co stanowi ok. połowę całkowitego zatrudnienia w tym regionie.

Źródło: Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji. W jaki sposób można najskuteczniej wykorzystać budżet UE do wsparcia niezbędnej transformacji z paliw kopalnych na energię ze źródeł odnawialnych?.

? Porównaj, w jakim świetle autorzy przytoczonych tekstów przedstawiają wykorzystanie węgla kamiennego jako podstawowego źródła energii. Podaj pozytywne i negatywne dla Polski skutki transformacji służącej osiągnięciu neutralności klimatycznej.

Ćwiczenia

WYKONAJ W ZESZYCIE

1 Scharakteryzuj politykę regionalną realizowaną w Twoim regionie. Skorzystaj z informacji znalezionych w portalach internetowych prowadzonych w Twoich gminie, powiecie lub województwie.

2 Znajdź w internecie informacje dotyczące strategii lub programu ochrony środowiska realizowanych w Twoich gminie, powiecie lub województwie. Sporządź jednostronicową notatkę na temat konkretnych inicjatyw podejmowanych przez władze samorządowe.

3 Wymień cele wskazane w *Krajowej strategii rozwoju regionalnego 2030*. Oceń, które z nich są najważniejsze dla Twojego regionu. Uzasadnij swój wybór.

! 4 Przeczytaj tekst źródłowy i wykonaj polecenia.

Praca z tekstem źródłowym

Podstawą nowego podejścia terytorialnego polityki rozwoju jest lepsza niż dotychczas identyfikacja cech poszczególnych obszarów kraju, tj. rozpoznanie ich zasobów […], wyzwań i barier rozwojowych. Nowy paradygmat polityki rozwoju regionalnego w większym niż dotychczas stopniu uwzględnia lokalny kontekst […] prowadzenia działań rozwojowych. Odpowiedni wybór atutów regionalnych i lokalnych […] [pozwoli uzyskać] najlepsze możliwości rozwojowe obszarów […]. Dla polityki rozwoju oznacza to odejście od wspierania całego kraju czy regionów w jednolity sposób na rzecz większego różnicowania interwencji w zależności od problemów i potencjałów poszczególnych obszarów. Wymaga to dobrej diagnozy terytoriów w celu identyfikacji potencjałów, które później przełożą się na ich rozwój […]. Takie podejście przekłada się na bardziej precyzyjne wyznaczenie obszarów strategicznej interwencji (OSI) z punktu widzenia priorytetów polityki rozwoju, jak również na tworzenie instrumentów terytorialnych dopasowanych do ich specyficznych potrzeb rozwojowych. OSI […] to: obszary zagrożone trwałą marginalizacją, miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze, wschodnia Polska oraz Śląsk. Dwa pierwsze wspierane będą obligatoryjnie z poziomu kraju i regionu za pomocą specjalnie dedykowanych instrumentów. Na poziomie regionalnym samorząd województwa może – zgodnie ze swoją najlepszą wiedzą i potrzebami – wyznaczać swoje obszary strategicznej interwencji, takie m.in. jak subregiony, miejskie obszary funkcjonalne, obszary przygraniczne, poprzemysłowe, zdegradowane czy tzw. wewnętrzne peryferia.

Źródło: Krajowa strategia rozwoju regionalnego 2030. Rozwój społecznie wrażliwy i terytorialnie zrównoważony.

a) Wytłumacz własnymi słowami, na czym polega zmiana w podejściu do polityki regionalnej postulowana przez autorów dokumentu.

b) Wyjaśnij, czym są obszary strategicznej interwencji.

c) Rozważ, czy autorzy dokumentu słusznie potraktowali wschodnią Polskę oraz Śląsk jako regiony wymagające szczególnego wsparcia. Uzasadnij swoją odpowiedź.

5 Wymień trzy okręgi przemysłowe działające w Polsce. Opisz, w których gałęziach przemysłu się one specjalizują oraz jakie czynniki zdecydowały o ich lokalizacji. Skorzystaj ze źródeł internetowych.

6 Wskaż gałęzie przemysłu, które wymagają – Twoim zdaniem – specjalnego wsparcia lub ochrony ze strony władz państwowych. Uzasadnij swój wybór.

7 Podaj różnice między sektorową a horyzontalną polityką przemysłową.

! 8 Zapoznaj się z tekstem i wykonaj polecenia.

Praca z tekstem źródłowym

Przez ostatnie 25 lat w Polsce dominował model rozwoju, z którego korzyści czerpały tylko niektóre grupy społeczeństwa. Rozwój był postrzegany przede wszystkim przez pryzmat wzrostu aglomeracji i dużych miast. Fundamentalnym wyzwaniem jest zatem przebudowanie modelu gospodarczego tak, aby służył on całemu społeczeństwu. […] Strategia […] proponuje zwiększenie odpowiedzialności instytucji państwa za kształtowanie procesów gospodarczych, społecznych i terytorialnych, przy zachowaniu konstytucyjnego modelu społecznej gospodarki rynkowej. […] Instytucje państwa mają za zadanie reagować na zmieniające się otoczenie, niwelując negatywne zjawiska społeczne. Stają się inspiratorem zachowań przedsiębiorców, umożliwiają rozwój nowych gałęzi/dziedzin w gospodarce i sprzyjają wykorzystaniu rynkowych mechanizmów stymulowania powstawania i wdrażania nowoczesnych rozwiązań technologicznych, nie odpowiadając jednak za decyzje biznesowe podmiotów prywatnych. Niezmiennie obowiązkiem instytucji państwowych jest stwarzanie konkretnych możliwości działania, zabezpieczenie sfery wolności gospodarczej i obywatelskiej, ale zarazem podejmowanie działań skutkujących ograniczeniami zachowań naruszających konkurencję, istniejące przepisy prawa czy też ogólnie przyjęte zasady sprawiedliwości społecznej. […] Głównym celem […] [strategii odpowiedzialnego rozwoju, SOR] jest tworzenie warunków dla wzrostu dochodów mieszkańców Polski przy jednoczesnym wzroście spójności w wymiarze społecznym, ekonomicznym, środowiskowym i terytorialnym. Strategia jest ukierunkowana na inkluzywny rozwój społeczno-gospodarczy. Przyjęto, że główną siłą napędową rozwoju i priorytetem publicznym jest spójność społeczna. Strategia podporządkowuje działania w sferze gospodarczej osiąganiu celów związanych z poziomem i jakością życia obywateli Polski. Kładzie nacisk, aby beneficjentem rozwoju gospodarczego, w większym niż dotychczas stopniu, byli zwykli obywatele oraz obszary do tej pory pomijane w polityce rozwoju. Przyjęcie takiego wzorca będzie sprzyjać uwolnieniu kapitału ludzkiego, wzmocnieniu kapitału społecznego i tym samym optymalnemu wykorzystywaniu potencjału rozwojowego całego kraju.

Źródło: *Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*, dokument przyjęty uchwałą Rady Ministrów 14 lutego 2017 r.

a) Wymień zmiany, które wprowadzono w polskiej polityce gospodarczej na mocy *Strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju*.

b) Określ, jaki wpływ na funkcjonowanie gospodarki może mieć inkluzywny rozwój społeczno-gospodarczy. Uzasadnij swoją odpowiedź.

c) Poszukaj w internecie informacji o tym, jak realizowana jest *Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju*, i sformułuj swoją opinię na ten temat.

9 Podzielcie się na 4-osobowe grupy. Zadaniem każdego zespołu jest przygotowanie prezentacji na temat wybranego parku naukowo-technologicznego działającego w Polsce.

Projekt edukacyjny

a) Odszukajcie w internecie i innych dostępnych źródłach informacje dotyczące wybranego parku naukowo-technologicznego.

b) Ustalcie, w jakiej dziedzinie specjalizuje się ten park, i przedstawcie podejmowane w jego ramach inicjatywy.

c) Wybierzcie jedną z firm działających na terenie parku i scharakteryzujcie główne obszary jej działalności.

d) Uzupełnijcie swoją prezentację zdjęciami i innymi materiałami multimedialnymi, a następnie przedstawcie efekty swojej pracy na forum klasy.

Podsumowanie

1 Polityki publiczne

- **Polityki publiczne** – wszelkie działania państwa, które pośrednio lub bezpośrednio dotyczą obywateli. Podejmuje się je, aby zaspokoić potrzeby społeczeństwa i stworzyć warunki do jego trwałego rozwoju oraz do rozwiązywania pojawiających się w nim problemów.

Polityki horyzontalne	Polityki sektorowe
Ich celem jest wyeliminowanie różnic społecznych i gospodarczych.	Polegają na zarządzaniu wyodrębnionymi obszarami życia publicznego.
Przykłady: polityka spójności, polityka regionalna.	Przykłady: polityka społeczna, polityka edukacyjna, polityka rolna, polityka zdrowotna.

2 Finanse publiczne

- **Finanse publiczne** – gromadzenie i wydatkowanie przez państwo środków pieniężnych na utrzymanie sektora publicznego i zaspokajanie potrzeb zbiorowych.
- **Budżet państwa** – publiczny plan finansowy uchwalany przez organy państwa na jeden rok kalendarzowy w formie ustawy. Wytycza kierunki polityki gospodarczej. Obejmuje dochody i wydatki państwa, jego przychody i rozchody, a także deficyt i sposoby na jego pokrycie.
- **Dochody budżetu państwa** – środki pieniężne pobierane przez władzę publiczną od podmiotów zewnętrznych (np. w podatkach), przeznaczane m.in. na realizację zadań publicznych.
- **Wydatki z budżetu państwa** – środki pieniężne przeznaczane przez władze państwowe na realizację zadań publicznych.

3 Gospodarka i rozwój

- Polityki publiczne związane z gospodarką narodową

Polityka gospodarcza	Oddziaływanie organów władzy publicznej na procesy gospodarcze: określanie celów rozwoju gospodarczego i społecznego, wybór metod, narzędzi i środków do ich realizacji oraz kształtowanie relacji z podmiotami zagranicznymi w ramach wymiany handlowej i współpracy gospodarczej.
Polityka regionalna	Ma zapewnić warunki dla równomiernego rozwoju wszystkich regionów państwa, w tym ograniczać lub eliminować występujące między nimi różnice gospodarcze. Obejmuje działania organów administracji rządowej i samorządowej.
Polityka przemysłowa	Oddziaływanie państwa na strukturę i kierunek rozwoju produkcji przemysłowej oraz jego starania o zapewnienie rodzimym przedsiębiorstwom produkcyjnym odpowiednich warunków do funkcjonowania.
Polityka żywnościowa	Polega na wspieraniu, rozwijaniu i regulowaniu przepisami prawa gospodarki żywnościowej, obejmującej produkcję artykułów żywnościowych (np. przez rolników i przetwórców) oraz ich dostarczanie do konsumentów (handel, gastronomia).
Polityka ekologiczna	Wszystkie działania organów władzy publicznej i podmiotów gospodarczych obliczone na racjonalne wykorzystanie zasobów naturalnych i stworzenie warunków niezbędnych dla skutecznej ochrony środowiska.
Polityka naukowa	Działania instytucji państwowych wpływające na rozwój sektora naukowego w taki sposób, aby środki na badania wykorzystywano optymalnie, a rezultaty prac naukowców przyczyniały się do wzrostu gospodarczego i rozwoju społecznego.
Polityka innowacyjna	Polega na promowaniu nowych rozwiązań technologicznych opracowanych w rodzimych ośrodkach badawczo-naukowych. Jej głównym celem jest wzrost konkurencyjności krajowej gospodarki i polskich przedsiębiorstw.

Sposób na zadania

WYKONAJ W ZESZYCIE

Zadanie 1.

O ewaluacji polityk publicznych

Ocena wyników jest ostatnim etapem cyklu polityki publicznej. Badanie wdrożonego programu pozwala uzyskać informację zwrotną, czy wdrożona polityka publiczna sprawdziła się, czy nie, oraz które popełnione błędy można wyeliminować w przyszłości. […] Ocenie poddawane są wszystkie etapy tworzenia polityki publicznej. W tym celu stosuje się wiele usystematyzowanych technik analitycznych, tj. […] monitoring czy ewaluację. […] W Polsce kultura badań ewaluacyjnych jeszcze nie jest na najwyższym poziomie […]. […] Instytucje publiczne w Polsce zlecają ewaluację przede wszystkim ze względu na formalne wymagania związane z rozliczeniem projektów i programów, zwłaszcza unijnych. Koncentrują swoją uwagę zatem głównie na jej wymiarze kontrolno-rozliczeniowym. […] Pomija się natomiast przegląd planowanych celów (czy zostały osiągnięte). W efekcie fasadowość ewaluacji polega na tym, że wyniki programu, np. polegającego na integracji społecznej, ocenia się po liczbie i wielkości wypłaconych zasiłków oraz po sprawdzeniu, czy wszystko odbyło się zgodnie z normami prawnymi. Tymczasem prawidłowe badanie opisanego wyżej przypadku powinno polegać na gruntownej analizie wskaźników wykluczenia społecznego (czy spadła ich wielkość).

Źródło: D. Kozaczka, *Polityki publiczne jako proces*.

1.1. Wyjaśnij, dlaczego – według autora – ewaluacja polityk publicznych w Polsce ma często fasadowy charakter.

1.2. Podaj nazwę kryterium, które – zdaniem autora – powinno być uwzględniane podczas ewaluacji polityk publicznych.

Wskazówki

1.1. Przeczytaj uważnie tekst i odszukaj w nim fragment, w którym autor używa wyrazu „fasadowość". Przypomnij sobie znaczenie tego słowa i odnieś je do zagadnienia ewaluacji. Zaznacz zdania, które wyjaśniają, na czym polega fasadowość ewaluacji polityk publicznych w Polsce. Następnie odszukaj fragment, w którym zostały wskazane przyczyny tego problemu.

1.2. Przypomnij sobie, jakie są klasyczne kryteria ewaluacji (→ zob. tabelę na s. 165). Następnie przeczytaj uważnie tekst i zastanów się, które z nich – zdaniem autora – powinno być najistotniejsze w rzetelnej ewaluacji polityk publicznych. Odszukaj konkretne sformułowania, które sugerują, że to skuteczność należy traktować jako główne kryterium oceny, np.: „diagnoza skutków programu", „wyniki programu", „czy [cele] zostały osiągnięte".

Odpowiedź

1.1. Według autora ewaluacja w Polsce ma charakter fasadowy (czyli pozorny), jest bowiem ograniczana do kontroli legalności działań i wydatków finansowych, nie dotyczy natomiast realnych skutków wdrażania danej polityki publicznej. Wynika to stąd, że kadry kierownicze w instytucjach publicznych nie mają dostatecznych kompetencji ewaluacyjnych i błędnie definiują samą ewaluację – utożsamiają ją ze sprawdzaniem podjętych inicjatyw pod kątem formalnym, a nie z badaniem ich rzeczywistych efektów.

1.2. Skuteczność.

Zadania powtórzeniowe

WYKONAJ W ZESZYCIE

Zadanie 2.

Opis jednej z funkcji finansów publicznych

[…] [Ta funkcja] finansów publicznych przejawia się […] przez działanie interwencyjne państwa, polegające na wykorzystaniu instrumentów polityki fiskalnej i polityki monetarnej […]. Efektem interwencji powinno być takie oddziaływanie na globalny popyt w gospodarce […], które prowadzi do zapewnienia wysokiego poziomu zatrudnienia i stałego wzrostu gospodarczego przy utrzymaniu równowagi bilansu płatniczego oraz […] cen […].

Źródło: M. Dylewski, B. Filipiak, M. Zioło, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Finanse publiczne. Aspekty teoretyczne i praktyczne.*

Zaznacz właściwe dokończenie zdania.

W przytoczonym tekście została opisana funkcja

A. alokacyjna. B. redystrybucyjna. C. stabilizacyjna. D. adaptacyjna.

Zadanie 3.

***Krajowa strategia rozwoju regionalnego 2030* [fragment]**

[Obserwujemy] proces starzenia się ludności Polski […]. Rosnący udział osób starszych […] wpłynie na zmianę sytuacji ekonomicznej państwa i regionów ze względu na coraz wyższy stosunek liczby osób w wieku poprodukcyjnym do liczby osób w wieku produkcyjnym […]. Widocznym trendem w ostatnim okresie jest również spadek liczby mieszkańców miast na korzyść obszarów wiejskich. Większość głównych ośrodków miejskich odnotuje spadek populacji. Spośród 39 miast powyżej 100 tys. mieszkańców jedynie w sześciu prognozowany jest wzrost liczby ludności […]. Przyrost liczby mieszkańców gmin podmiejskich wynika z jednej strony z siły przyciągania największych aglomeracji jako atrakcyjnych rynków pracy, a z drugiej strony jest wynikiem migracji ludności. […]. Będzie miało to wpływ na pogłębianie się problemu suburbanizacji […] i związanych z nią kosztów społecznych, jak również kosztów dotyczących budowy i utrzymania infrastruktury dla nowo powstającej zabudowy mieszkaniowej.
W kontekście nakładania się problemu suburbanizacji […] [na zjawisko] wydłużania się okresu trwania życia szczególnie trudna będzie sytuacja osób starszych mieszkających w znacznym oddaleniu od centrów usługowych i opiekuńczych przy jednoczesnym pogorszeniu się mobilności tych osób. Niekorzystne zmiany demograficzne prowadzą zarówno do przeobrażeń na rynku pracy, jak i do zmiany struktury gospodarki. Skutkiem starzenia się społeczeństwa będą daleko idące potrzeby w zakresie opieki zdrowotnej i socjalnej – w tym wzrost udziału wydatków w tym zakresie. Przy zmniejszającej się liczbie dzieci sektor edukacji również będzie wymagał przekształceń. Odpływ młodych, dobrze wykształconych osób do dużych aglomeracji miejskich lub poza granice kraju już powoduje efekt wymywania zasobów kapitału ludzkiego i utratę przez część regionów potencjału intelektualnego, skutkując zmniejszaniem ich szans rozwojowych.

3.1. Wyjaśnij, dlaczego proces suburbanizacji został w dokumencie wskazany jako problem.

3.2. Podaj dwie wymienione w tekście przyczyny starzenia się polskiego społeczeństwa.

3.3. Wytłumacz, na czym polega wspomniany w dokumencie proces „wymywania zasobów kapitału ludzkiego".



4 Polska po 1989 roku

1. Spuścizna po PRL
2. Transformacja ustrojowa
3. Partie polityczne
4. Transformacja gospodarcza
5. Postkomunizm
6. Polska w XXI wieku

1 Spuścizna po PRL

ustrój PRL | konstytucja stalinowska | reforma rolna | nacjonalizacja przemysłu | bunty społeczne | socrealizm

Po 1989 r. wielu historyków próbowało ocenić okres PRL. Jednak bezpośrednio po upadku komunizmu dokonanie obiektywnego bilansu tamtej epoki było zadaniem dość trudnym. Dziś wyważona ocena Polski Ludowej jest nieco łatwiejsza, bo badacze dysponują bogatszymi, bardziej kompletnymi danymi i materiałami źródłowymi dotyczącymi historii z lat 1944–1989. Z perspektywy czasu łatwiej jest również zachować odpowiedni dystans do tej tematyki. Czym więc charakteryzował się system komunistyczny w Polsce? Na czym polegały przemiany społeczne i gospodarcze, do których doszło w jego ramach? Jakie były przyczyny jego upadku?

Fazy rozwoju Polski Ludowej

Państwo polskie w okresie komunizmu, a więc w latach 1944–1989, często określa się jako Polską Rzeczpospolitą Ludową (w skrócie: PRL). Nie jest to jednak poprawne, gdyż tę oficjalną nazwę wprowadzono dopiero w *Konstytucji PRL*, uchwalonej w 1952 r. Wcześniej w użyciu nadal była nazwa „Rzeczpospolita Polska" – jak przed II wojną światową. By zatem uniknąć nieścisłości, badacze często nazywają państwo rządzone przez komunistów Polską Ludową.

W historii Polski Ludowej można wyróżnić cztery główne okresy:

- **fazę limitowanego pluralizmu konfrontacyjnego (1944–1947)** – komuniści z Polskiej Partii Robotniczej (PPR) walczyli wówczas o przejęcie pełni władzy i usunięcie z życia politycznego opozycji reprezentowanej przede wszystkim przez Polskie Stronnictwo Ludowe (PSL); udało się to osiągnąć w 1947 r., gdy po sfałszowanych wyborach do Sejmu PSL zostało rozbite;
- **fazę hegemonii partii komunistycznej (1948–1980)** – w 1948 r. w miejsce PPR utworzono Polską Zjednoczoną Partię Robotniczą (PZPR), która do 1989 r. była ugrupowaniem rządzącym; oprócz PZPR funkcjonowały jeszcze dwie podporządkowane jej partie: Zjednoczone Stronnictwo Ludowe i Stronnictwo Demokratyczne;
- **fazę politycznej dwuwładzy (1980–1981)** – wskutek masowych strajków w 1980 r. rządzący zgodzili się na powstanie legalnej organizacji opozycyjnej: Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność"; jednak 13 grudnia 1981 r. wprowadzono stan wojenny: działalność Solidarności zawieszono, a większość jej przywódców aresztowano;
- **faza dekompozycji władzy partii komunistycznej (1982–1989)** – kryzys państwa i gospodarki oraz opór społeczny sprawiły, że komuniści musieli szukać porozumienia z opozycją; w konsekwencji w 1989 r. doszło do obrad Okrągłego Stołu i częściowo wolnych wyborów parlamentarnych.

System polityczny PRL

Polska Ludowa była republiką o unitarnym ustroju terytorialnym. Natomiast panujący w niej reżim polityczny ewoluował w czasie. W latach 1948–1956, czyli w okresie stalinizmu, była ona typowym państwem totalitarnym, ale później opresyjność systemu komunistycznego zmalała. W związku z tym wśród badaczy toczy się spór o to, w jaki sposób należy go klasyfikować. Niektórzy określają Polskę Ludową po 1956 r. jako dyktaturę, inni – jako **realny socjalizm**. Nie ulega jednak wątpliwości, że system polityczny w tym czasie

– niezależnie od tego, w jaki sposób go nazywamy – posiadał cechy totalitarne. Utrzymano hegemonię partii komunistycznej, a wobec środowisk opozycyjnych stosowano represje. W dalszym ciągu obowiązywała oficjalna ideologia państwowa – za pomocą propagandy i indoktrynacji usiłowano kształtować sposób myślenia Polaków, a działalność organów cenzury miała uniemożliwiać głoszenie poglądów niezależnych do władzy. Jednym z narzędzi sprawowania rządów był terror – co prawda po 1956 r. jego skala była znacznie mniejsza niż w okresie stalinizmu, jednak komuniści stosowali przemoc w sytuacjach kryzysowych. W sądach wydawano bezprawne wyroki przeciwko opozycjonistom, skrytobójczo mordowano przeciwników systemu (np. zabito ks. Jerzego Popiełuszkę w 1984 r.), a protesty społeczne krwawo tłumiono.

Od 1952 r. w Polsce oficjalnie funkcjonował parlamentarno-komitetowy system rządów. Obowiązywała nie zasada trójpodziału władz, lecz reguła jednolitości władzy publicznej. Pełnię rządów sprawowała – co typowe dla krajów komunistycznych – dominująca partia, która kontrolowała wszystkie organy i instytucje. Polska Ludowa była również państwem silnie scentralizowanym, co przejawiało się m.in. w tym, że funkcjonowała w niej gospodarka nakazowo-rozdzielcza, czyli centralnie planowana.

Czy wiesz, że...

Sami komuniści określali ustrój rządzonego przez siebie państwa jako **demokrację ludową**. Jednak w rzeczywistości Polska Ludowa nie spełniała żadnych kryteriów państwa demokratycznego, a już w szczególności – demokracji liberalnej. Do opisu tego systemu można użyć wyrażenia „demokracja fasadowa". Wprowadzone w jego ramach instytucje i regulacje konstytucyjne rzeczywiście przypominały rozwiązania demokratyczne, jednak efekty ich działania były niedemokratyczne. I tak wybory były fałszowane i niekonkurencyjne, rola parlamentu pozostawała marginalna, a obywatele nie mogli realnie korzystać z praw politycznych zagwarantowanych w *Konstytucji PRL*.

Konstytucja stalinowska

Ustrój PRL został określony w *Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej,* uchwalonej przez Sejm w 1952 r. Bardzo często jest ona określana jako stalinowska. Wynika to stąd, że przygotowano ją na wzór konstytucji Związku Socjalistycznych Republik Sowieckich z 1936 r.

W ustawie zasadniczej znalazło się wiele przepisów nawiązujących do ideologii komunistycznej, np. o władzy „ludu pracującego miast i wsi" czy zwalczaniu klas społecznych „żyjących z wyzysku robotników i chłopów". Równocześnie zawarto w niej wiele rozwiązań, które były charakterystyczne dla demokracji zachodnich. Na przykład oficjalnie *Konstytucja PRL* gwarantowała obywatelom wolność słowa, sumienia i zgromadzeń, jednak w rzeczywistości przepisy te nie były realizowane.

Zgodnie z komunistyczną ustawą zasadniczą najwyższym organem władzy był jednoizbowy parlament – **Sejm PRL**. Do jego zadań należało uchwalanie ustaw, a także wybieranie członków dwóch pozostałych naczelnych organów władzy: **Rady Państwa**, czyli kolegialnej głowy państwa, oraz **Rady Ministrów** z premierem na czele, realizującej funkcje wykonawcze i zarządzające. Jednak faktycznie głównym ośrodkiem władzy było kierownictwo PZPR, na którego czele stał najważniejszy polityk w kraju: **I sekretarz Komitetu Centralnego** (→zob. schemat poniżej).



Konstytucja PRL była wielokrotnie nowelizowana (→ zob. przykład). Część jej przepisów obowiązywała aż do uchwalenia obecnej *Konstytucji RP* w 1997 r. Co paradoksalne, choć Polska była tym krajem z obozu państw komunistycznych, w którym przemiany ustrojowe rozpoczęły się najwcześniej, to w pełni demokratyczną ustawę zasadniczą uchwalono w niej najpóźniej.

Przykład

Wybrane nowelizacje *Konstytucji PRL* przed 1989 r.

- 1976 r. – wprowadzenie zapisów o „umacnianiu przyjaźni i współpracy z ZSRS" oraz o tym, że „przewodnią siłą polityczną społeczeństwa w budowie socjalizmu jest Polska Zjednoczona Partia Robotnicza".
- 1982 r. – powołanie Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Stanu.
- 1987 r. – wprowadzenie instytucji referendum jako formy „sprawowania władzy państwowej przez lud pracujący".

Przemiany gospodarcze

Jeszcze w trakcie II wojny światowej – w 1944 r. – na terenach wyzwolonych spod niemieckiej okupacji komuniści rozpoczęli wdrażanie **reformy rolnej**. Państwo przejęło bez wypłaty odszkodowań wszystkie gospodarstwa o powierzchni przekraczającej 50 hektarów (na poniemieckich Ziemiach Odzyskanych – 100 hektarów), a uzyskane grunty rozdzielono, za odpowiednią opłatą, pomiędzy bezrolnych i małorolnych chłopów. Dzięki temu komuniści zyskali poparcie znacznej części mieszkańców wsi. W PRL nigdy nie udało się natomiast przeprowadzić – na wzór sowiecki – **kolektywizacji wsi**, czyli połączenia małych prywatnych gospodarstw rolnych w duże spółdzielnie państwowe. Próby wprowadzenia tego rozwiązania podejmowano w okresie stalinizmu, jednak nie przyniosły one oczekiwanych rezultatów i w drugiej połowie lat 50. władze odstąpiły od działań kolektywizacyjnych. Mimo to znaczna część gruntów przejętych w trakcie reformy rolnej pozostała własnością państwa – na ich bazie utworzono **państwowe gospodarstwa rolne** (PGR).

Przed zakończeniem działań wojennych rozpoczęto też **nacjonalizację przemysłu**. Początkowo władze komunistyczne przejmowały zarząd nad przedsiębiorstwami należącymi wcześniej do III Rzeszy oraz nad tymi firmami, których właściciele zaginęli w czasie wojny lub porzucili swój majątek. W 1946 r. uchwalono ustawę o nacjonalizacji. Na jej mocy na własność państwa przeszły wszystkie przedsiębiorstwa z sektorów uznanych za kluczowe dla gospodarki narodowej (zaliczono do tej grupy m.in. górnictwo, sektor zbrojeniowy, hutnictwo, transport, poligrafię), a także wszystkie firmy prywatne, które zatrudniały powyżej 50 pracowników. Nacjonalizacja odbywała się zazwyczaj bez wypłaty jakichkolwiek odszkodowań dotychczasowym właścicielom. Później upaństwowiono także znaczną część mniejszych przedsiębiorstw – zlikwidowano wiele prywatnych sklepów, hurtowni i zakładów rzemieślniczych. Ich miejsce zajęły duże państwowe przedsiębiorstwa handlowe i spółdzielnie kontrolowane przez państwo.

Odbudowa państwa

Po II wojnie światowej głównym wyzwaniem dla władz komunistycznych było podniesienie państwa ze zniszczeń. Wiele polskich miast było zrujnowanych – w największym stopniu Warszawa. Poważnie uszkodzona została infrastruktura drogowa i kolejowa, duże straty poniosło również rolnictwo. W odbudowę kraju zaangażowało się całe społeczeństwo.

W latach 1947–1949 przebiegała ona według tzw. **planu trzyletniego**. Zakładał on, że w pierwszej kolejności należy uruchomić na

Czy wiesz, że...

Początkowo istotne znaczenie w odbudowie miała pomoc międzynarodowa – m.in. w formie dostaw artykułów spożywczych, leków, maszyn rolniczych – którą w okresie 1945–1947 r. Polska otrzymywała z Zachodu za pośrednictwem UNRRA, czyli Administracji Narodów Zjednoczonych do spraw Pomocy i Odbudowy.

nowo działalność przedsiębiorstw najmniej zniszczonych. Jednym z priorytetów była również integracja odebranych Niemcom ziem zachodnich i północnych z resztą terytorium Polski. Organy władzy centralnej kierowały realizacją wyznaczonych celów i ściśle ją kontrolowały – rozpoczęła się wówczas budowa **gospodarki centralnie planowanej** (nakazowo-rozdzielczej; zagadnienie to zostanie omówione w temacie 4. tego rozdziału). Po zakończeniu realizacji planu trzyletniego działania kontynuowano w ramach tzw. **planu sześcioletniego**. Towarzyszyła temu propaganda zachęcająca obywateli do zaangażowania się w budowę nowej, socjalistycznej Polski (→ zob. przykład).

Komuniści kładli szczególny nacisk na **industrializację**, czyli rozwój przemysłu. To właśnie ten sektor gospodarki – przede wszystkim przemysł ciężki – uznawali oni za najważniejszy. Choć produkcja przemysłowa w latach 50. i 60. XX w. systematycznie rosła, to państwowe przedsiębiorstwa bardzo często okazywały się nierentowne.

Wkrótce po wojnie rozpoczęto **elektryfikację**. Konieczność jej przeprowadzenia wynikała nie tylko ze zniszczeń wojennych, lecz także z faktu, że dostęp do sieci elektrycznej miała niewielka część mieszkańców wsi. W 1945 r. z prądu korzystało zaledwie 10% indywidualnych gospodarstw rolnych, w 1950 r. – ok. 20%, a pod koniec lat 60. XX w. – już ponad 90%.

Dekada Edwarda Gierka

W latach 70. elita partyjna z I sekretarzem KC Edwardem Gierkiem na czele wdrażała tzw. nową politykę społeczno-ekonomiczną, której celem miała być **modernizacja państwa**. Środki na realizację planów rządzących pochodziły głównie z kredytów zaciąganych w zachodnich bankach. Przeznaczono je na budowę nowych zakładów przemysłowych, rozwój infrastruktury oraz zakup licencji umożliwiających wytwarzanie w Polsce produktów z krajów Zachodu. To właśnie wtedy rozpoczęto produkcję samochodu Fiat 126p (tzw. malucha), który stał się najpopularniejszym autem na polskich drogach. Rozwijano również **budownictwo mieszkaniowe** – w wielu miastach wznoszono bloki z zastosowaniem technologii tzw. wielkiej płyty.

Nowa strategia początkowo zaowocowała szybkim wzrostem gospodarczym i poprawą poziomu życia Polaków. Zyski z inwestycji pozwalały państwu podnosić wysokość płac, świadczeń socjalnych i emerytur. Sukcesowi ekonomicznemu towarzyszyło otwarcie polskiego społeczeństwa na świat zewnętrzny – coraz więcej Polaków wyjeżdżało turystycznie do innych państw bloku wschodniego. Jednak już w połowie lat 70. pojawiły się poważne trudności gospodarcze. Wiele inwestycji okazało się nietrafionych, zaczęły się problemy ze spłatą zaciągniętych kredytów, a w sklepach coraz częściej brakowało podstawowych produktów.

Przykład

Przodownicy pracy i bumelanci

W latach 50. XX w. propaganda komunistyczna zestawiała ze sobą dwie postawy jednostek w życiu gospodarczym: **przodownika pracy**, który był przedstawiany jako wzorzec postępowania, oraz będącego jego przeciwieństwem **bumelanta**. Za tego pierwszego uznawano każdego pracownika, któremu udało się przekroczyć normy produkcyjne wyznaczone dla jego stanowiska. Propaganda komunistyczna ukazywała przodowników jako bohaterów, którzy budują dobrobyt ojczyzny. Natomiast mianem bumelantów określano osoby unikające pracy, leniwe lub bezrobotne. W oficjalnym przekazie władz wskazywano bumelanctwo jako przyczynę wszystkich problemów gospodarczych, w tym niedoborów produktów na rynku.



Kryzys lat 80.

Lata 80. XX w. były okresem ciągłego, pogłębiającego się kryzysu. Sytuacja gospodarcza była tak zła, że rządzący wstrzymali spłatę zagranicznych pożyczek. Permanentny niedobór podstawowych produktów spożywczych i przemysłowych sprawił, że władze wprowadziły ich **reglamentację**. Polegała ona na tym, że obywatelom wydawano specjalne bony (tzw. kartki), które uprawniały do zakupu ściśle określonej ilości danego towaru.

Pogarszająca się sytuacja ekonomiczna skutkowała narastającym niezadowoleniem społecznym, które przejawiało się w coraz częstszych strajkach pracowników przedsiębiorstw państwowych. Do największej fali protestów doszło latem 1980 r. Rządzący zostali wówczas zmuszeni do ustępstw i zgodzili się m.in. na powstanie Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność". Narodziny legalnej demokratycznej opozycji przyniosły nadzieję na poprawę sytuacji. Komuniści mieli jednak świadomość, że Solidarność zagraża ich władzy. Dlatego postanowili ją rozbić i w grudniu 1981 r. wprowadzili **stan wojenny**.

Czy wiesz, że...

W latach 70. i 80. XX w. wiele produktów szczególnie poszukiwanych przez konsumentów, a niedostępnych u większości sprzedawców, można było kupić w państwowej sieci sklepów **Pewex**. Oferowały one np. markowe ubrania, kosmetyki, sprzęt elektroniczny, a nawet samochody. Za zakupy w tzw. peweksach można było jednak płacić wyłącznie w walutach krajów zachodnich, przede wszystkim w dolarach amerykańskich. Dlatego rzeczy nabyte w sklepach sieci stały się symbolami luksusu – ich ceny były wysokie, a dostęp do obcych walut w PRL pozostawał bardzo ograniczony.

Społeczeństwo Polski Ludowej

Komuniści głosili hasła **sprawiedliwości społecznej** i **egalitaryzmu**, czyli równości wszystkich obywateli, niezależnie od ich pochodzenia, zamożności czy wykształcenia. Ich postulaty spotkały się z powszechnym poparciem – Polacy pamiętali bowiem o ogromnych nierównościach społecznych, które panowały w kraju przed II wojną światową.

Pierwsze lata rządów komunistycznych przyniosły swoistą **rewolucję społeczną**. W następstwie reformy rolnej i nacjonalizacji przemysłu zaniknęły zamożne warstwy społeczeństwa: ziemiaństwo i burżuazja. Z kolei dzięki upowszechnieniu oświaty i rozbudowie sektora przemysłowego przedstawiciele niższych warstw uzyskali większe szanse na awans społeczny niż w okresie II Rzeczypospolitej. Z tego powodu wielu Polaków zaakceptowało nowy reżim. Niewątpliwie przyczyniły się do tego również stosowane przez rządzących na dużą skalę propaganda i indoktrynacja, obecne we wszystkich mediach, w instytucjach państwowych i w systemie edukacji. Społeczeństwu wpajano przekonanie, że postęp społeczny możliwy jest wyłącznie w ustroju socjalistycznym, dzięki bliskiej współpracy ze Związkiem Sowieckim. Rządy przedwojenne przedstawiano jako faszystowskie, podobnie zresztą jak ośrodki opozycyjne funkcjonujące po wojnie, przede wszystkim zbrojne antykomunistyczne podziemie. Propaganda komunistyczna wciąż kreowała nowych wrogów państwa i narodu, na których zrzucano odpowiedzialność za wszelkie niepowodzenia władzy i trudności ekonomiczne.



Szczególne nasilenie komunistycznej propagandy towarzyszyło obchodom Święta Pracy (1 maja). Organizowane tego dnia masowe parady miały być wyrazem poparcia dla władz i ustroju.

Postawy społeczne

W okresie PRL większość Polaków – nawet tych, którzy mieli świadomość życia w dyktaturze i nie popierali funkcjonującego systemu – przyjmowała postawę konformistyczną i pragmatyczną. Takie nastawienie zapewniało obywatelom stabilną pracę i dostęp do podstawowych dóbr, a także dawało im szansę na poprawę własnej sytuacji ekonomicznej. Musimy pamiętać o tym, że system komunistyczny był bardzo represyjny, a bunt przeciwko władzy groził więzieniem lub utratą zatrudnienia i środków do życia.

Część obywateli decydowała się na przystąpienie do partii komunistycznej. W 1980 r. do PZPR należało ok. 3 mln Polaków. Wiązały się z tym określone korzyści – tym większe, im wyższą pozycję zajmowała dana osoba w hierarchii partyjnej. **Nomenklatura** – czyli partyjna elita – miała dostęp do funkcji publicznych i stanowisk kierowniczych w przedsiębiorstwach, a także cieszyła się wieloma innymi przywilejami niedostępnymi dla przeciętnego obywatela.

Opór społeczny

W okresie PRL niezadowolenie społeczne wyrażało się w różnego rodzaju strajkach, manifestacjach i protestach, które niekiedy przeobrażały się w **bunty społeczne**. Ich przyczynami były najczęściej trudności ekonomiczne (→ zob. infografikę na s. 206–207).

Na przełomie lat 60. i 70. zaczęły także powstawać organizacje opozycyjne. Początkowo działały one nielegalnie, a ich wpływ na społeczeństwo był niewielki. Przełomem było powołanie w 1976 r. **Komitetu Obrony Robotników**. Działał on jawnie, a jego celem było organizowanie pomocy dla robotników represjonowanych przez władze za udział w protestach w Radomiu, Ursusie i Płocku. W następnych latach powstały kolejne organizacje. Wiele z nich głosiło postulaty demokratyczne i antykomunistyczne, np. Ruch Obrony Praw Człowieka i Obywatela, Konfederacja Polski Niepodległej.

Osoby sprzeciwiające się panującemu reżimowi wspierał Kościół katolicki. W latach 50. i 60. XX w. moralny opór wobec komunizmu uosabiał prymas **kard. Stefan Wyszyński**, natomiast od 1978 r. podobną rolę zaczął odgrywać papież **Jan Paweł II**. W latach 80. liczni księża pomagali opozycji antykomunistycznej. Natomiast pod koniec PRL przedstawiciele Kościoła wielokrotnie występowali jako mediatorzy czy arbitrzy w rozmowach między komunistami a obozem demokratycznym.

Ostatnia dekada PRL była dla społeczeństwa czasem szczególnie trudnym. W reakcji na wprowadzenie stanu wojennego i represje wobec działaczy opozycji tysiące Polaków udało się na emigrację. Wielu obywateli stosowało różne formy oporu wobec władz komunistycznych (np. bojkot telewizji publicznej, absencja wyborcza, wydawanie i lektura nielegalnych wydawnictw podziemnych – tzw. bibuły). Jednak ogólnie w społeczeństwie dominowały apatia i brak nadziei na pozytywne zmiany, co wynikało przede wszystkim z długotrwałej stagnacji gospodarczej.

Przykład

Pomarańczowa Alternatywa

W bardzo oryginalny sposób swój sprzeciw wobec rzeczywistości lat 80. manifestował ruch Pomarańczowa Alternatywa, aktywny zwłaszcza w ostatnich latach PRL. Jego członkowie organizowali happeningi, w których wyśmiewali różne elementy rzeczywistości społecznej i politycznej Polski Ludowej, np. obchody świąt komunistycznych, hasła propagandowe, pracę milicji. Wydarzenia te często przekształcały się w wielotysięczne demonstracje.



Jeden z happeningów Pomarańczowej Alternatywy

KRYZYSY SPOŁECZNO-POLITYCZNE W PRL

W PRL społeczeństwo nie miało możliwości wpływania na politykę w ramach procedur demokratycznych. Swoje niezadowolenie i żądania obywatele wyrażali podczas strajków i manifestacji. Kilkukrotnie protesty przerodziły się w społeczne bunty o dramatycznym przebiegu. Ich następstwem były realne zmiany w funkcjonowaniu państwa.

POZNAŃSKI CZERWIEC 1956

Wydarzenia zapoczątkował strajk pracowników Zakładów im. Hipolita Cegielskiego, do których przyłączyli się pracownicy innych fabryk. Strajkujący zorganizowali masową demonstrację – wzięło w niej udział 100 tys. osób, które obok postulatów ekonomicznych podnosiły hasła patriotyczne i antykomunistyczne. Robotnikom udało się zdobyć broń, a protest przekształcił się w starcie zbrojne z milicją i wojskiem.

58 ZABITYCH

KILKUSET RANNYCH

KONSEKWENCJE POLITYCZNE

- przyspieszenie liberalizacji systemu politycznego
- przejęcie władzy przez **Władysława Gomułkę**





GRUDZIEŃ 1970

Bunt społeczny był w tym przypadku reakcją na pogarszającą się sytuację ekonomiczną i podwyżki cen. Gwałtowne protesty wybuchły w miastach na Wybrzeżu. Doszło do ulicznych starć z milicją i wojskiem, protestujący podpalili siedziby PZPR w Gdańsku i Szczecinie. Władze zdecydowały się spacyfikować protesty. Do najtragiczniejszych wydarzeń doszło w Gdyni i w Szczecinie, gdzie wojsko otworzyło ogień do robotników.

45 ZABITYCH

OKOŁO 1,2 TYS. RANNYCH

KONSEKWENCJE POLITYCZNE

- upadek Władysława Gomułki
- przejęcie władzy przez **Edwarda Gierka**





1946–47
strajki i protesty robotników, uczniów i studentów pod hasłami politycznymi i ekonomicznymi

CZERWIEC 1956
wystąpienia robotników w Poznaniu

MARZEC 1968
protesty studentów domagających się poszerzenia praw obywatelskich (m.in. wolności słowa)

GRUDZIEŃ 1970
wystąpienia robotników na Wybrzeżu

SIERPIEŃ 1980

Strajki o podłożu ekonomicznym rozpoczęły się w lipcu na Lubelszczyźnie, a w drugiej połowie sierpnia objęły już cały kraj. Najpoważniejsze konsekwencje polityczne miał strajk w Stoczni Gdańskiej, który rozpoczął się 14 sierpnia. Jego uczestnicy sformułowali 21 postulatów, które dotyczyły m.in. utworzenia niezależnych od PZPR związków zawodowych, ograniczenia cenzury, uwolnienia więźniów politycznych. Skala oporu spowodowała, że rządzący byli zmuszeni zgodzić się na realizację robotniczych żądań.

750 TYS. STRAJKUJĄCYCH OSÓB

700 STRAJKUJĄCYCH ZAKŁADÓW PRACY

KONSEKWENCJE POLITYCZNE

- liberalizacja systemu politycznego
- powstanie NSZZ „Solidarność"
- upadek Edwarda Gierka

GRUDZIEŃ 1981: STAN WOJENNY

Stan wojenny został wprowadzony 13 grudnia. Władzę przejęła Wojskowa Rada Ocalenia Narodowego z I sekretarzem KC PZPR gen. Wojciechem Jaruzelskim na czele. Zawieszono działalność NSZZ „Solidarność", a przywódcy związku zostali internowani. Zorganizowane w proteście strajki zostały dość szybko stłumione przez wojsko i milicję. Najtragiczniejszy przebieg miała pacyfikacja strajku w kopalni Wujek w Katowicach, gdzie w starciach zginęło 9 górników. Stan wojenny zniesiono w połowie 1983 r.

PONAD 50 ZABITYCH

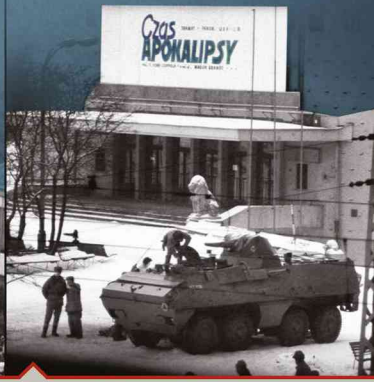
10 TYS. INTERNOWANYCH

KONSEKWENCJE POLITYCZNE

- rządy junty wojskowej z **gen. Wojciechem Jaruzelskim** na czele
- delegalizacja NSZZ „Solidarność"







CZERWIEC 1976

wystąpienia robotników w Radomiu, Ursusie i Płocku spowodowane pogarszaniem się sytuacji ekonomicznej

LIPIEC–SIERPIEŃ 1980

fala strajków w całym kraju

1981–83

STAN WOJENNY

WIOSNA–LATO 1988

strajki i protesty w całym kraju pod hasłami ekonomicznymi i politycznymi (żądanie legalizacji Solidarności)

Kultura w okresie PRL

Po przejęciu władzy przez komunistów kultura została poddana ideologizacji – w rękach nowego reżimu miała być narzędziem propagandy i indoktrynacji. Media, literatura, kino, teatr, malarstwo i architektura zaczęły służyć promocji i utrwalaniu ideologii komunistycznej. Pod koniec lat 40. XX w. rządzący usiłowali wprowadzić do polskiej kultury i sztuki **socrealizm (realizm socjalistyczny)**. Był to stworzony w ZSRS styl artystyczny zakładający, że wszystkie formy twórczości powinny wyrażać wizję świata wynikającą z komunizmu (→ zob. przykład). Choć socrealizm nie zakorzenił się w Polsce tak głęboko jak w ZSRS, to jednak pozostawił trwałe ślady w polskiej przestrzeni publicznej, przede wszystkim w architekturze. Najbardziej znaną socrealistyczną budowlą w kraju jest Pałac Kultury i Nauki w Warszawie.

Socrealizm przestano promować w 1956 r., gdy nastąpiła liberalizacja systemu społeczno-politycznego (tzw. odwilż), która objęła także kulturę. Państwo pozwoliło wówczas m.in. na publikację książek autorów dotychczas zakazanych. Ważną rolę odgrywał tygodnik studencki „Po Prostu", w którym krytykowano niektóre działania rządzących oraz opisywano życie osób wykluczonych społecznie. Liberalizacja nie trwała jednak długo – od początku lat 60. komuniści ponownie zaczęli dążyć do tego, by kultura pełniła funkcję służebną wobec władzy. Na twórców niezależnych nakładano zakaz publikowania, zaostrzono również cenzurę.

W latach 80., po wprowadzeniu stanu wojennego, nastąpił rozkwit **twórczości niezależnej**. Powstawały nielegalne wydawnictwa podziemne (działające w tzw. drugim obiegu), które publikowały opozycyjną prasę oraz dzieła zakazane przez cenzurę, także autorów zagranicznych. W drugim obiegu wydawano dzieła Czesława Miłosza, który w 1980 r. otrzymał Nagrodę Nobla w dziedzinie literatury, a także Zbigniewa Herberta, znanego z bezkompromisowej postawy wobec komunizmu.

Przykład

Socrealizm w kulturze i w sztuce

Założenia socrealizmu zostały wypracowane w ZSRS w drugiej połowie lat 20. XX w., a na początku następnej dekady uznano go za obowiązujący kierunek w kulturze i sztuce sowieckiej. Do najważniejszych celów twórczości socrealistycznej zalicza się:

- kreowanie świata przedstawionego zgodnie z postulatami ideologii komunistycznej,
- pochwała klasy robotniczej i pracy robotników, gloryfikacja przywódców partii komunistycznej,
- piętnowanie tzw. wrogów ludu, czyli wskazywanych przez propagandę przeciwników komunizmu,
- dobitność, dosadność i prostota przekazu, uzyskiwane np. dzięki krzykliwym hasłom i wyrazistym barwom w sztukach plastycznych,
- monumentalizm, widoczny zwłaszcza w rzeźbie i architekturze,
- nawiązywanie do klasycyzmu, np. przez zachowanie symetrii i stosowanie kolumnad w budownictwie.

Czy wiesz, że...

Twórcą szczególnie mocno kojarzonym z działalnością antykomunistycznej opozycji i ze stanem wojennym był poeta i pieśniarz **Jacek Kaczmarski**. W swoich utworach wyrażał on wartości i idee, o które walczyli przeciwnicy systemu. W najpopularniejszych piosenkach Kaczmarski często poruszał bieżącą tematykę społeczno-polityczną, a także nawiązywał do wątków z polskiej historii. Rangę nieoficjalnego hymnu Solidarności uzyskał utwór pt. ***Mury***. Kaczmarski napisał go do melodii katalońskiej piosenki *L'Estaca*, która towarzyszyła manifestacjom przeciwko dyktaturze gen. Franco w Hiszpanii.



Kryzys komunizmu w Polsce

Kryzys systemu komunistycznego w latach 80. był zjawiskiem wielowymiarowym, dlatego rządzący nie byli w stanie mu zaradzić. W aspekcie politycznym nastąpiło osłabienie pozycji PZPR – na początku lat 80. partia straciła ok. miliona członków, a wśród jej elit narastały konflikty związane z wyborem kierunku dalszej polityki. Znaczna część członków nomenklatury utraciła wiarę w komunizm czy socjalizm – podobnie jak zdecydowana większość społeczeństwa.

Towarzyszył temu **kryzys ekonomiczny**. Okazało się, że gospodarka centralnie planowana nie jest w stanie zaspokoić potrzeb konsumpcyjnych obywateli. Pojawiła się wysoka inflacja, co spowodowało, że mieszkańcy stracili poczucie bezpieczeństwa i resztki zaufania do rządzących. Polacy byli też coraz bardziej świadomi, że poziom życia w PRL jest niższy niż w krajach Zachodu. Niezadowolenie pogłębiał fakt, że w życiu społecznym i gospodarczym szerzyła się **korupcja**, a także rosła liczba przypadków grabieży majątku państwowego.

Kierownictwo PZPR zdawało sobie sprawę ze skali kryzysu, w którym znalazło się państwo. Obawiano się, że może dojść do wybuchu rewolucji społecznej. W związku z tym już w połowie lat 80. część polityków komunistycznych, głównie tych reprezentujących tzw. liberalne skrzydło w partii, zaczęła rozważać możliwość podzielenia się władzą – a tym samym odpowiedzialnością za państwo – z niektórymi przedstawicielami Solidarności. Takie rozwiązanie miało z jednej strony zażegnać groźbę wybuchu konfliktu wewnętrznego, z drugiej natomiast zabezpieczyć interesy komunistycznej elity.

Czy wiesz, że...

Jedną z pierwszych prób porozumienia z opozycją było powołanie w 1986 r. **Rady Konsultacyjnej**. Był to organ doradczy przy najwyższych władzach państwa, w którym mieli zasiadać przedstawiciele obozu rządzącego i opozycji. Jednak większość środowisk opozycyjnych, z Solidarnością na czele, nie wzięła udziału w pracach Rady.

Bilans rządów komunistycznych w Polsce

- Polska Rzeczpospolita Ludowa formalnie była państwem niepodległym, jednak jej suwerenność była ograniczona. Nie mogła prowadzić samodzielnej polityki – zarówno zewnętrznej, jak i wewnętrznej – była bowiem zależna od ZSRS politycznie, gospodarczo i wojskowo (w Polsce stacjonowało ponad 60 tys. żołnierzy sowieckich).
- Pod względem ustrojowym PRL można określić mianem **dyktatury partii komunistycznej** – PZPR posiadała monopol na sprawowanie władzy, a wpływ tzw. partii satelickich (ZSL i SD) na sytuację w kraju był nieznaczny. Jeśli nawet odrzucimy pogląd, że Polska Ludowa była państwem totalitarnym, to nie ulega wątpliwości, że posiadała wiele cech typowych dla tego reżimu.
- Wśród osiągnięć PRL można wymienić skuteczną odbudowę kraju po II wojnie światowej oraz pewien postęp cywilizacyjny, m.in. likwidację analfabetyzmu, uprzemysłowienie, stworzenie systemu opieki socjalnej nad najsłabszymi. Krytycy PRL wskazują jednak, że Polska w 1989 r. daleko odbiegała pod względem rozwoju społecznego od takich państw, jak Hiszpania, Portugalia czy Grecja, które przed 1939 r. posiadały potencjał społeczny, gospodarczy i cywilizacyjny porównywalny z potencjałem II RP.
- Polski model realnego socjalizmu pod wieloma względami różnił się od rozwiązań funkcjonujących w innych państwach komunistycznych w Europie Środkowo-Wschodniej, a tym bardziej od tych przyjętych w ZSRS. W Polsce nie przeprowadzono kolektywizacji wsi, zachowano indywidualną własność gospodarstw rolnych, a udział prywatnych przedsiębiorstw w gospodarce był większy niż w innych krajach bloku wschodniego.
- Komunistom nigdy nie udało się uzyskać decydującego wpływu na postawy społeczne obywateli. Rządzący musieli zaakceptować fakt, że poglądy Polaków współkształtował **Kościół katolicki**, a w latach 80. także ruch społeczny skupiony wokół Solidarności.

Ćwiczenia

WYKONAJ W ZESZYCIE

1 Przeczytaj tekst i wykonaj polecenia.

Praca z tekstem źródłowym

Tak więc niemal wszyscy [badacze] są zgodni, że do 1956 r. suwerenność Polski była tak ograniczona, że przypominała status protektoratu*. Poświadczają to liczne ogłoszone dokumenty źródłowe oraz fakty tak symboliczne, jak na przykład podyktowanie przez Stalina wyników pierwszych powojennych wyborów (1947), kierowanie wojskiem polskim przez generałów oddelegowanych z Armii Czerwonej, poprawki Stalina naniesione na projekcie *Konstytucji PRL* z 1952 r., narzucenie przez Moskwę obowiązującego wzoru dla twórczości literackiej, artystycznej i badań naukowych. Wszyscy też są zgodni, że po 1956 r. Polska uzyskała istotny poziom autonomii. Przedmiotem sporu pozostają jednak granice tej autonomii. […]

Wśród uczestników debaty wyraziste stanowisko zajmuje prof. Tomasz Strzembosz: „Osobiście uważam, że od roku 1944 do 1990 trwała specyficzna okupacja, zarówno wewnętrzna, jak i zewnętrzna". Znaczenie roku 1956 polegało na tym, że bardziej jawną formę okupacji zastąpiono staranniej kamuflowaną – Moskwa zbudowała bardziej finezyjny system zniewolenia, którego elementami były RWPG i Układ Warszawski.
Bardziej zniuansowane stanowisko zajmują historycy źródłowo badający epokę PRL. Profesor Jerzy Holzer mówi, że po przełomie lat 1955/1956 zakres swobody własnych decyzji władz PRL „stał się większy niż w państwach kolaboranckich. Najbardziej porównywalny do sytuacji Polski w tym okresie był właśnie status państw satelitarnych III Rzeszy […]".

Jerzy Eisler zauważa, że po 1956 r. pojawiły się elementy partnerstwa między przywódcami PRL a ZSRR [ZSRS], o czym wcześniej nie mogło być mowy. Wiesław Władyka stwierdza, że wiele strategicznych decyzji – […] gospodarcze Edwarda Gierka, polityczne z sierpnia 1980 r. (zgoda na powstanie wolnych związków zawodowych) – było „zaaranżowanych nad Wisłą i nie da się ani ich wytłumaczyć, ani usprawiedliwić zewnętrznym przymusem".

Historyk idei Andrzej Walicki protestuje przeciw nazywaniu PRL formą sowieckiej okupacji: „istniało wówczas uzasadnione domniemanie, podzielane między innymi przez Kościół, że PRL jest państwowością polską, że jej władze starają się bronić polskich interesów narodowych, że należy tego od nich oczekiwać i wymagać".

* Protektorat – typ zależności między dwoma państwami, w którym państwo silniejsze decyduje o kształcie najważniejszych polityk prowadzonych przez państwo słabsze, np. o jego politykach zagranicznej, obronnej, gospodarczej.

Źródło: A. Friszke, *Spór o PRL w III Rzeczypospolitej (1989–2001)*.

a) Wyjaśnij, z czego wynika rozpowszechnione wśród badaczy przekonanie, że Polska Ludowa przed 1956 r. miała cechy protektoratu.

b) Przedstaw główne tezy stawiane przez badaczy w debacie na temat poziomu autonomii PRL po 1956 r.

2 Sformułuj argument i kontrargument do tezy: „Społeczeństwo nie miało realnego wpływu na rządzące w PRL elity komunistyczne".

3 Przedstaw przyczyny i okoliczności wprowadzenia stanu wojennego. Podaj negatywne konsekwencje społeczne i gospodarcze tego wydarzenia.

4 Napisz dwustronicowe wypracowanie na temat konfliktu między Kościołem katolickim a władzami PRL w latach 60. XX w. Omów jego przyczyny i podaj przykłady działań podejmowanych przez obie strony. Uwzględnij zagadnienie obchodów dwóch rocznic: tysiąclecia chrztu Polski oraz tysiąclecia państwa polskiego.

5 Przeczytaj tekst i wykonaj polecenia.

Praca z tekstem źródłowym

Wzajemne stosunki i odniesienia między władzą polityczną a społeczeństwem w naszym kraju w latach 1945–1989 były rzadko poprawne, najczęściej były złe. Przepojone nieufnością do społeczeństwa, świadomie zmierzały do zawężenia jego przywilejów obywatelskich i spychania społeczeństwa na pozycję „wroga władzy". […] Celowe tworzenie przez władze mitu „wrogiego otoczenia", zgodnie z którym znaczną część społeczeństwa traktowało się jako „permanentnych wrogów socjalizmu" […], było przyczyną niedopuszczenia do artykulacji interesów i potrzeb społeczeństwa. Podłożem psychologicznym takiego działania władzy był lęk przed społeczeństwem, w „imieniu" którego sprawuje się rządy, wywołany przejściowymi stanami frustracji władzy, do której co jakiś czas docierało przekonanie, że sprawowane rządy zawieszone są w próżni społecznej i nie ma się społecznej legitymizacji do kierowania społeczeństwem […]. Wyartykułowana powyżej świadomość władzy budziła się szczególnie w okresach „wielkich wrzeń społecznych" lat 1948, 1956, 1970, 1976, 1980 i 1989. Sfrustrowana i niekiedy przestraszona władza reagowała agresją wobec społeczeństwa, a tym samym popełniała błędy, które rodziły kolejny konflikt prowadzący do następnego rozładowania napięć społecznych. […] Wywoływało to ogólne przeświadczenie, że władza komunistyczna w ramach wykreowanego przez nią systemu politycznego, społecznego i gospodarczego nie jest w stanie sprawnie i bezkonfliktowo kierować naszym społeczeństwem.

Źródło: A. Sosnowski, *Wyznaczniki przemian życia społecznego*.

a) Wyjaśnij, czym charakteryzował się stosunek rządzących do społeczeństwa w okresie PRL.

b) Określ, jaki wpływ na postrzeganie władz przez społeczeństwo miały kryzysy społeczno-polityczne wskazane w tekście.

6 Omów cechy sztuki socrealistycznej na podstawie zamieszczonych materiałów graficznych.

Praca z ilustracją



Pałac Kultury i Nauki w Warszawie



Plakat propagandowy z lat 50. XX w.

7 Z badań opinii publicznej wynika, że wśród przedstawicieli starszego pokolenia można znaleźć osoby oceniające PRL bardzo krytycznie oraz takie, które mają pozytywny stosunek do czasów Polski Ludowej. Znacząca część tej grupy wiekowej wyraża również opinię, że na rzeczywistość w epoce komunizmu składały się elementy zarówno pozytywne, jak i negatywne. Zastanówcie się wspólnie, jakie czynniki mogą decydować o takim zróżnicowaniu ocen dotyczących okresu PRL.

Na forum klasy

8 Odszukaj w internecie nagranie lub film z pieśnią „Mury" w wykonaniu Jacka Kaczmarskiego. Określ, jakie czynniki mogły zdecydować o tym, że stała się ona nieoficjalnym hymnem Solidarności. Zwróć uwagę na warstwę muzyczną i tekst tego utworu.

2 Transformacja ustrojowa

pierestrojka | obrady Okrągłego Stołu | wybory czerwcowe | Jesień Narodów | gruba kreska | wojna na górze | dekomunizacja | lustracja

W 1989 r. rozpoczęła się w Polsce transformacja ustrojowa. Umożliwiły ją przemiany, które od 1985 r. dokonywały się w Związku Socjalistycznych Republik Sowieckich, jednak sam jej przebieg był uwarunkowany sytuacją wewnętrzną, m.in. faktem, że w PRL istniała silna, zorganizowana opozycja. W jakich okolicznościach rozpoczęły się przeobrażenia ustrojowe w Polsce? Co ustalono przy Okrągłym Stole? W jaki sposób dokonywały się przemiany ustrojowe w innych krajach Europy Środkowo-Wschodniej? Jaki był stosunek nowych polskich elit politycznych do rozliczenia reżimu komunistycznego?

Przemiany w Związku Sowieckim

Od początku lat 80. XX w. Związku Sowieckim zaczął narastać kryzys społeczno-ekonomiczny. W znacznej mierze wynikał on z niewydolności gospodarki centralnie planowanej. Dość istotny wpływ na sytuację ekonomiczną ZSRS miały również działania USA na arenie międzynarodowej. Amerykanie doprowadzili m.in. do spadku światowych cen surowców strategicznych (np. ropy, gazu), których eksport zapewniał Sowietom duże zyski. Dodatkowo słabła pozycja ZSRS na arenie międzynarodowej, co wynikało przede wszystkim z niepowodzeń armii sowieckiej w wojnie w Afganistanie. W takiej sytuacji wśród przywódców sowieckich zaczęło upowszechniać się przekonanie o konieczności zreformowania państwa.

W 1985 r. na czele Komunistycznej Partii Związku Sowieckiego stanął zwolennik reform **Michaił Gorbaczow**. Przemiany, które rozpoczęła administracja Gorbaczowa, nazwano **pierestrojką** (ros. „przebudowa"). Obejmowały one m.in.:

- częściowe urynkowienie gospodarki,
- poszerzenie zakresu praw obywatelskich,
- poprawę relacji z państwami zachodnimi,
- ograniczenie władzy biurokracji państwowej i partyjnej,
- złagodzenie cenzury oraz zwiększenie dostępu obywateli do informacji na temat działań państwa (ros. *głasnost*, czyli „jawność").

Wszystkie te elementy miały nadać systemowi sowieckiemu nową formę, bardziej odpowiadającą realiom ostatnich dekad XX w. Zakładano również, że umożliwią one ZSRS utrzymanie pozycji globalnego supermocarstwa. Plan ten jednak się nie powiódł. Dodatkowo w poszczególnych republikach zaczęły narastać dążenia niepodległościowe i w 1991 r. Związek Sowiecki się rozpadł.

Reformy Gorbaczowa uruchomiły swoisty efekt domina. Przywódcy innych państw komunistycznych zainicjowali – za przyzwoleniem Moskwy – podobne przemiany także w swoich krajach. Rozpoczętej demokratyzacji nie dało się już zatrzymać, przez co doprowadziła ona do całkowitego demontażu systemów komunistycznych.



W 1988 r. Michaił Gorbaczow (na zdjęciu z bukietem kwiatów) złożył wizytę w Polsce. Znaczna część społeczeństwa wiązała z tym wydarzeniem nadzieje na rozpoczęcie przemian również w PRL.

Działalność NSZZ „Solidarność"

Po fali strajków latem 1980 r. powstał **NSZZ „Solidarność"**, wokół którego skupili się działacze opozycji antykomunistycznej w Polsce. Utworzenie tej organizacji było efektem podpisania tzw. **porozumień sierpniowych**, w których władze zgodziły się zrealizować postulaty robotników. Po raz pierwszy od lat 40. XX w. partia komunistyczna przyzwoliła legalnie działać organizacji od niej niezależnej. Zgodnie z ustaleniami między rządzącymi a przedstawicielami związku poszerzono również zakres wolności obywatelskich i ograniczono cenzurę, m.in. legalnie zaczął się ukazywać organ prasowy NSZZ – „Tygodnik Solidarność".

Kilkanaście miesięcy od podpisania porozumień sierpniowych do początku stanu wojennego określa się jako **karnawał Solidarności** albo jako okres tzw. pierwszej Solidarności. W tym czasie do związku należało ok. 10 mln obywateli. Zaczęły także powstawać inne legalne organizacje niepodporządkowane władzy (np. Niezależne Zrzeszenie Studentów).

Po wprowadzeniu stanu wojennego wielu działaczy Solidarności internowano, wielu – z obawy o swoją przyszłość – udało się na emigrację, a samą organizację rozwiązano. Pozostali na wolności opozycjoniści kontynuowali działalność w podziemiu – część przywódców, którzy uniknęli internowania, powołała tajną Tymczasową Komisję Koordynacyjną NSZZ „Solidarność", która miała kierować strukturami związku w skali kraju. Po zniesieniu stanu wojennego w 1983 r. władze stopniowo zaczęły zwalniać z ośrodków odosobnienia działaczy związkowych, którzy ponownie zaangażowali się w działalność opozycyjną.

Czy wiesz, że...

W czasie stanu wojennego wśród związkowców zaczęły pogłębiać się różnice zdań co do strategii dalszych działań. W 1982 r. część działaczy z Wrocławia powołała do życia organizację **Solidarność Walcząca**. Wzywała ona do stosowania radykalnych metod w walce z systemem i postulowała budowę demokratycznego, suwerennego państwa.

Czy wiesz, że...

Niektórzy badacze uważają, że obywatelska aktywność podczas karnawału Solidarności była przejawem **rewolucji ducha**, którą zainicjował Jan Paweł II w trakcie swojej pierwszej pielgrzymki do Polski w czerwcu 1979 r. Papież odwiedził wówczas Warszawę, Gniezno, Częstochowę, Kraków, Kalwarię Zebrzydowską, Wadowice, Oświęcim i Nowy Targ. Pielgrzymka odbyła się pod hasłem *Gaude Mater Polonia* (łac. „Raduj się, Matko Polsko"). Na każdym etapie swojej wizyty Ojciec Święty witany był przez tłumy wiernych, którzy z aplauzem wsłuchiwali się w wygłaszane przez niego homilie. Podczas mszy świętej w Warszawie Jan Paweł II wygłosił słynną frazę: „Niech zstąpi Duch Twój i odnowi oblicze ziemi. Tej ziemi". Dla wielu Polaków słowa te niosły nadzieję na zmiany w kraju. Działacze antykomunistyczni odbierali je także jako wezwanie do działania.

Demontaż komunizmu w Polsce

Kryzys lat 80. i sytuacja w Związku Sowieckim skłoniły polskich komunistów do poszukiwania drogi porozumienia z antykomunistyczną opozycją. Choć Solidarność została osłabiona w okresie stanu wojennego, to nadal posiadała legitymację do reprezentowania tej części społeczeństwa polskiego, która oczekiwała zmian.

Dążenia rządzących do zawarcia kompromisu z opozycją nasiliły się w 1988 r. Wiosną i latem tego roku przez całą Polskę przelała się fala strajków. Były one bezpośrednią reakcją na bardzo duże podwyżki cen. Późnym latem przedstawiciele PZPR rozpoczęli wstępne negocjacje z przywódcami Solidarności – w role mediatorów wcielili się duchowni Kościoła katolickiego. Wkrótce władze oficjalnie ogłosiły zamiar zorganizowania rozmów przy **Okrągłym Stole** z udziałem reprezentantów różnych środowisk społecznych i pracowniczych. W połowie września 1988 r. strona rządowa i opozycja solidarnościowa zaczęły ustalać zasady i porządek przyszłych negocjacji politycznych.

Obrady Okrągłego Stołu

Negocjacje przedstawicieli władzy i obozu solidarnościowego trwały od 6 lutego do 5 kwietnia **1989 r.** W roli obserwatorów uczestniczyli w nich także reprezentanci strony kościelnej. Do obrad nie zostali dopuszczeni działacze tych ugrupowań opozycyjnych, które komuniści uznawali za radykalne, np. Solidarności Walczącej, Konfederacji Polski Niepodległej.

Rozmowy odbywały się w trzech głównych zespołach: do spraw gospodarki i polityki społecznej, do spraw reform politycznych oraz do spraw pluralizmu związkowego. Spotykały się również podzespoły tematyczne i grupy robocze. Poszczególne posiedzenia odbywały się w kilku miejscach. Uroczyste otwarcie i zamknięcie negocjacji zorganizowano w ówczesnym gmachu Urzędu Rady Ministrów PRL, czyli w dzisiejszym Pałacu Prezydenckim. Ustawiono tam okrągły stół, przy którym zasiedli wszyscy członkowie oficjalnych delegacji.

Obrady zakończyły się zawarciem porozumienia. Jego najważniejsze punkty zakładały:

- przeprowadzenie **częściowo wolnych wyborów do Sejmu**: 65% miejsc, czyli 299 mandatów, zagwarantowano PZPR, ZSL i SD oraz organizacjom z nimi współpracującym; 35% miejsc, czyli 161 mandatów, miało zostać obsadzone w sposób demokratyczny;
- **przywrócenie Senatu** składającego się ze 100 senatorów – wybory do izby wyższej miały być **w pełni wolne**;
- likwidację Rady Państwa i ustanowienie urzędu **Prezydenta PRL** – miał on być wybierany przez Zgromadzenie Narodowe na 6-letnią kadencję;
- zmianę ustawy o stowarzyszeniach w taki sposób, by była możliwa **ponowna rejestracja NSZZ „Solidarność"** oraz innych organizacji działających dotychczas w podziemiu;
- stopniowe wprowadzanie **pluralizmu mediów** – komuniści zgodzili się na reaktywowanie „Tygodnika Solidarność" i wydawanie przez opozycję własnej gazety codziennej – „Gazety Wyborczej", a także zobowiązali się zapewnić przeciwnikom rządu dostęp do mediów publicznych.

Osoby pełniące najwyższe funkcje państwowe w ostatnich latach PRL

I sekretarz KC PZPR	• gen. Wojciech Jaruzelski (1981–1989 r.) • Mieczysław Rakowski (1989 r.)
Przewodniczący Rady Państwa	• gen. Wojciech Jaruzelski (1985–1989 r.)
Prezydent PRL	• gen. Wojciech Jaruzelski (1989 r.)
Premier	• Zbigniew Messner (1985–1988 r.) • Mieczysław Rakowski (1988–1989 r.) • gen. Czesław Kiszczak (1989 r.) • Tadeusz Mazowiecki (1989 r.)

Uczestnicy obrad okrągłostołowych

Oficjalne delegacje na rozmowy liczyły ok. 50 osób. Jednak w sumie w negocjacjach uczestniczyło ok. 700 osób. Wiele z nich pełnio potem najbardziej eksponowane funkcje w państwie, m.in. prezydentów, premierów, ministrów czy parlamentarzystów. W poniższej tabeli podano nazwiska niektórych uczestników obrad.

Strona rządowa	Strona opozycyjna	Strona kościelna
Czesław Kiszczak Aleksander Kwaśniewski Leszek Miller Stanisław Ciosek Alfred Miodowicz Aleksander Gieysztor Janusz Reykowski	Lech Wałęsa Tadeusz Mazowiecki Bronisław Geremek Jacek Kuroń Władysław Frasyniuk Adam Michnik Lech Kaczyński	ks. Alojzy Orszulik ks. Bronisław Dembowski bp Janusz Narzyński (Kościół Ewangelicko-Augsburski w RP)

Wybory czerwcowe

Jedno z najważniejszych postanowień obrad Okrągłego Stołu dotyczyło zorganizowania częściowo wolnych wyborów do Sejmu i w pełni wolnych wyborów do przywróconego Senatu. Głosowania te odbyły się w dwóch turach 4 i 18 czerwca 1989 r., dlatego są określane jako **wybory czerwcowe**.

Ponieważ w wyniku porozumień okrągłostołowych stronie rządowej zagwarantowano 299 mandatów w Sejmie, prawdziwie demokratyczna rywalizacja toczyła się o jedynie 161 mandatów poselskich oraz o wszystkie 100 mandatów senatorskich. Oficjalnie o te miejsca w parlamencie ubiegały się osoby bezpartyjne, jednak w rzeczywistości rywalizacja toczyła się między kandydatami popieranymi przez obóz rządowy a kandydatami zgłoszonymi przez **Komitet Obywatelski „Solidarność"**, któremu szefował **Lech Wałęsa** (dlatego Komitet nazywano „drużyną Wałęsy"). Sam Wałęsa zrezygnował ze startu w wyborach, podobnie jak niektórzy pozostali liderzy obozu solidarnościowego, m.in. Tadeusz Mazowiecki.

Wybory zakończyły się zdecydowanym zwycięstwem opozycji. Zdobyła ona wszystkie możliwe do uzyskania mandaty poselskie oraz aż 99 mandatów senatorskich (spośród 100). Klęska komunistów była niepodważalna, co jednoznacznie świadczyło o tym, że społeczeństwo domaga się zmian ustrojowych. Negatywnym zaskoczeniem była natomiast dość niska frekwencja, która wyniosła 62%.

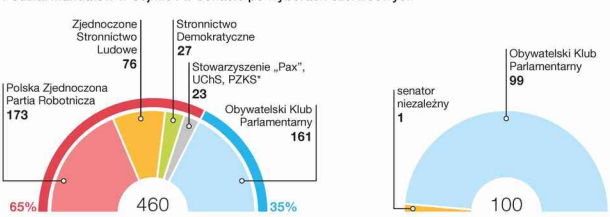
Wybór prezydenta i premiera

W nowo wybranym parlamencie posłowie i senatorowie reprezentujący opozycję utworzyli **Obywatelski Klub Parlamentarny (OKP)**. Zgodnie z porozumieniem zawartym przy Okrągłym Stole jednym z pierwszych zadań parlamentarzystów był wybór Prezydenta PRL. Strona rządowa zaproponowała kandydaturę **gen. Wojciecha Jaruzelskiego**, czemu sprzeciwiła się większość parlamentarzystów Solidarności. Ostatecznie Jaruzelski został wybrany, ale zaledwie jednym głosem przewagi, co sprawiło, że jego mandat do rządzenia był niezwykle słaby.

Porażką komunistów zakończyła się natomiast próba sformowania rządu. Misję jego utworzenia prezydent Jaruzelski powierzył **gen. Czesławowi Kiszczakowi**, który jednak nie zdołał zbudować większości sejmowej. Udało się to natomiast OKP, który pozyskał do współpracy dotychczasowych sojuszników PZPR – ZSL i SD. Dzięki temu powołano pierwszego niekomunistycznego premiera polskiego rządu po II wojnie światowej – został nim **Tadeusz Mazowiecki**. Było to wydarzenie o kluczowym znaczeniu dla przemian ustrojowych w Europie Środkowo-Wschodniej, określanych jako Jesień Narodów (→ zob. tabelę na s. 218).

Nowa koalicja musiała uwzględniać fakt, że partia komunistyczna ciągle kontrolowała większość instytucji państwowych, a funkcję prezydenta sprawował Wojciech Jaruzelski. Zawarto więc porozumienie, zgodnie z którym w skład rządu weszli także przedstawiciele PZPR.

Podział mandatów w Sejmie i w Senacie po wyborach czerwcowych



*UChS – Unia Chrześcijańsko-Społeczna, PZKS – Polski Związek Katolicko-Społeczny

DEMOKRATYZACJA SYSTEMU POLITYCZNEGO W POLSCE

Demokratyzację w Polsce zapoczątkowało porozumienie zawarte przy Okrągłym Stole między stroną rządową a opozycją. Początkowo przeobrażenia ustrojowe przebiegały zgodnie z tymi ustaleniami, jednak już latem 1989 r. sprawy przybrały inny obrót, niż wstępnie zakładali to rządzący komuniści. Za wydarzenie, które zamknęło okres demokratycznych przemian, jest zwykle uznawane uchwalenie nowej konstytucji w 1997 r.



Tadeusz Mazowiecki był jednym z czołowych działaczy Solidarności i bliskim doradcą Lecha Wałęsy.



29 XII 1989 r.

W kolejnej nowelizacji konstytucji Sejm:
- zmienił nazwę państwa na „Rzeczpospolita Polska",
- zmodyfikował godło państwowe (orzeł otrzymał koronę),
- wprowadził demokratyczne zasady ustrojowe: suwerenności narodu, pluralizmu politycznego, państwa prawa.

24 VIII 1989 r.

Sejm powołał Tadeusza Mazowieckiego na premiera – był on pierwszym niekomunistycznym szefem rządu po II wojnie światowej. 12 października jego gabinet uzyskał wotum zaufania.



29 I 1990 r.

Polska Zjednoczona Partia Robotnicza zdecydowała o samorozwiązaniu. W jej miejsce powołano Socjaldemokrację Rzeczypospolitej Polskiej.

8 III 1990 r.

Sejm uchwalił pakiet ustaw powołujących samorząd terytorialny w gminach.

25 XI i 9 XII 1990 r.

Przeprowadzono pierwsze powszechne i wolne wybory prezydenckie. Zwyciężył w nich **Lech Wałęsa**.

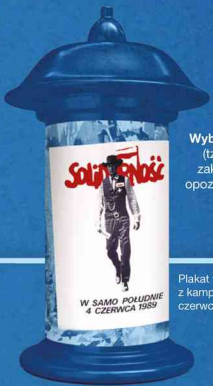


7 IV 1989 r.

Sejm PRL uchwalił szereg ustaw realizujących porozumienia Okrągłego Stołu, m.in. znowelizowano *Konstytucję PRL* (powołano urząd Prezydenta PRL, przywrócono Senat) oraz przyjęto nową ordynację wyborczą do parlamentu.

6 II–5 IV 1989 r.

W wyniku obrad Okrągłego Stołu zostało zawarte porozumienie, które przewidywało wprowadzenie pewnych zmian demokratyzujących system polityczny.



Plakat wyborczy Solidarności z kampanii przed wyborami czerwcowymi

4 i 18 VI 1989 r.

Wybory do Sejmu i Senatu (tzw. wybory czerwcowe) zakończyły się sukcesem opozycji solidarnościowej.

17 VIII 1989 r.

Solidarność, Zjednoczone Stronnictwo Ludowe i Stronnictwo Demokratyczne zawarły porozumienie w sprawie powołania rządu.



17 X 1992 r.

Uchwalono tzw. małą konstytucję – jej przepisy wprowadziły zasadę trójpodziału władzy i uregulowały relacje między organami ustawodawczymi i wykonawczymi.



27 X 1991 r.

Odbyły się pierwsze w pełni wolne wybory parlamentarne – większość mandatów zdobyły ugrupowania wywodzące się z obozu solidarnościowego.

2 IV 1997 r.

Zgromadzenie Narodowe uchwaliło Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej. Weszła ona w życie 17 października tego roku – po tym, jak zatwierdził ją naród w ogólnokrajowym referendum.

Jesień Narodów w Europie Środkowo-Wschodniej

W większości państw bloku wschodniego odchodzenie od komunizmu przebiegało pokojowo. Wybuchały strajki i protesty społeczne, a rządzący najczęściej decydowali się na zawarcie porozumienia z opozycją. Bardziej burzliwy przebieg miały tylko wydarzenia w Rumunii.

Węgry	• Wiosną 1988 r. rozpoczęły się masowe demonstracje opozycji demokratycznej. Pod jej naciskiem ustąpił dotychczasowy przywódca János Kádár, a władzę przejęła grupa reformatorów z partii komunistycznej. • Latem 1989 r. odbyły się obrady **Trójkątnego Stołu** z udziałem reprezentantów rządu, opozycji oraz organizacji społecznych i zawodowych. • W marcu 1990 r. przeprowadzono pierwsze w tej części Europy wolne wybory parlamentarne. Zwyciężyła w nich demokratyczna opozycja, której przedstawiciele utworzyli rząd.
Niemiecka Republika Demokratyczna	• Na początku 1989 r. rozpoczęły się protesty opozycji, które znacznie nasiliły się w drugiej połowie roku pod wpływem wydarzeń w Polsce i na Węgrzech. • 9 listopada władze NRD zezwoliły na otwarcie przejść granicznych w Berlinie, a mieszkańcy wschodniej części miasta zaczęli tłumnie przechodzić do części zachodniej. Rozpoczęło się także niszczenie samego **muru berlińskiego**, oddzielającego dwie części obecnej stolicy Niemiec. • W odpowiedzi na te wydarzenia kanclerz Republiki Federalnej Niemiec Helmut Kohl ogłosił plan zjednoczenia obu państw niemieckich. W marcu 1990 r. w NRD odbyły się wolne wybory do parlamentu. Zwyciężyła w nich opozycja, która opowiedziała się za zjednoczeniem RFN i NRD, co nastąpiło 3 października 1990 r.
Czechosłowacja	• Pierwsze protesty opozycji odbyły się już w 1988 r., jednak demonstracje na masową skalę zaczęły się jesienią 1989 r. • W listopadzie 1989 r. doszło do tzw. **aksamitnej rewolucji**. Po tym, jak policja brutalnie rozpędziła manifestację w Pradze, protesty i strajki objęły cały kraj. Rządzący zostali zmuszeni do ustępstw: dotychczasowe kierownictwo partii komunistycznej podało się do dymisji, powołano rząd z udziałem opozycji, a pod koniec grudnia parlament wybrał na prezydenta przywódcę obozu demokratycznego – Vaclava Havla. W czerwcu 1990 r. odbyły się wolne wybory do parlamentu, w których zwyciężyła dotychczasowa opozycja.
Bułgaria	• Protesty przeciwników systemu komunistycznego rozpoczęły się jesienią 1989 r. Wskutek nacisków społeczeństwa na szczytach władzy doszło do zmian: odsunięto od rządów dotychczasowego przywódcę – Teodora Żiwkowa, a ster państwa przejęli zwolennicy reform. • Zmiany personalne i pewne ustępstwa ze strony rządzących (m.in. uwolnienie więźniów politycznych) nie zadowoliły jednak opozycji. W dalszym ciągu trwały protesty, zaczęły powstawać opozycyjne partie polityczne. • Na początku 1990 r. rozpoczęły się rozmowy między rządzącymi a opozycją w formule okrągłego stołu. W czerwcu tego roku odbyły się wolne wybory parlamentarne, które zakończyły się jednak wygraną komunistów.
Rumunia	• Przemiany w tym kraju rozpoczęły się w grudniu 1989 r. po tym, jak wojsko krwawo stłumiło protesty przeciwko prześladowaniom mniejszości węgierskiej (zginęło wtedy ponad 60 osób). Mimo ofiar protesty kontynuowano. • W odpowiedzi na te wydarzenia w stolicy kraju Bukareszcie zorganizowano wiec poparcia dla komunistycznego przywódcy **Nicolae Ceaușescu** [czyt.: czałczesku]. Wiec przekształcił się jednak w demonstrację antyrządową, co zapoczątkowało rewolucję. Doszło do krwawych walk ulicznych. Wkrótce na stronę protestujących przeszło wojsko. Ceaușescu i jego żona zostali schwytani, skazani na karę śmierci i rozstrzelani. Władzę przejęła grupa reformatorów w partii komunistycznej z Ionem Iliescu na czele.

Spory o Okrągły Stół

O TYM SIĘ MÓWI!

Rozmowy przy Okrągłym Stole i wypracowany w ich ramach kompromis od początku krytykowała część opozycji. Niektóre środowiska zarzucały delegacji obozu solidarnościowego, że w ogóle podjęła negocjacje ze skompromitowanym rządem komunistycznym. Ocena tych wydarzeń stała się jednym z głównych tematów sporów politycznych i historycznych w III Rzeczypospolitej.

1 Umowa Okrągłego Stołu, jaką 5 kwietnia 1989 roku zawarli rządzący Polską komuniści z demokratyczną opozycją, cieszy się dwuznaczną opinią. Niesłusznie. Była bowiem ważnym etapem na drodze wolności i niepodległości, umożliwiając zwycięstwo Solidarności w wyborach 4 czerwca, a potem utworzenie rządu Tadeusza Mazowieckiego.

Odsunięcie komunistów od władzy nie nastąpiło jednak ani szybko, ani kompletnie – dokonało się stopniowo, bez rozliczenia wszystkich zbrodni dyktatury i zadośćuczynienia jej ofiarom. Takie były koszty wynegocjowanego upadku komunizmu, co zaoszczędziło krajowi gwałtownych wstrząsów, ale pozostawiło wielu ludzi z poczuciem historycznej niesprawiedliwości.

Według rozpowszechnionego przekonania przyczyną odpuszczenia win funkcjonariuszom dawnego reżimu i braku wyrazistego zerwania z PRL była nazbyt ugodowa postawa przywódców Solidarności. Rozmowy Lecha Wałęsy i jego współpracowników z ekipą generałów Jaruzelskiego i Kiszczaka miały – zgodnie z tym punktem widzenia – dać komunistom przepustkę do III Rzeczypospolitej, pozwalając im zachować wpływy i znaczenie. Reprezentujący inne stanowisko dowodzą, że opozycja – bo to ona jest najczęściej pod prąg ierzem – poszła na zbyt daleko idącą ugodę, w gruncie rzeczy niepotrzebną, gdyż system realnego socjalizmu sam by się wkrótce zawalił pod ciężarem własnych niepowodzeń i klęski gospodarczej.

Źródło: J. Skórzyński, *Rewolucja Okrągłego Stołu*.

2 Oceny „okrągłego stołu", już po zakończeniu jego obrad, znalazły się na łamach niezależnej prasy młodzieżowej. W większości są one krytyczne.

Podkreślano, że w istocie nic on nie zmienił w polskiej rzeczywistości politycznej, tymczasem społeczeństwo domaga się radykalnych zmian, a nie zachowania dotychczasowego *status quo* z drobnymi zmianami. Krytyce poddano także grupę opozycji skupioną wokół Wałęsy, która brała udział w obradach. W jednym ze szkolnych pism FMW [Federacji Młodzieży Walczącej] czytamy: „okrągły stół jest jedynie półśrodkiem nieprzynoszącym żadnych efektów, a jego celem jest rozładowanie napiętej sytuacji politycznej w Polsce. Czy grupa skupiona wokół Wałęsy może uznać się za opozycję? Jeżeli podejmuje rozmowy z mordercami, którzy mają śmiałość nazywać się rządem robotniczym, a potrafili w roku 1956, 1970 i 1981 strzelać do robotników, z rządem, który katował, więził i mordował wielu naszych braci walczących o Wolną i Niepodległą Polskę […], odpowiedź musi być stanowcza. Z nieodpowiedzialnym rządem nie wolno podejmować żadnych rozmów, trzeba z nim walczyć".

Drogi młodzieży niezależnej i środowiska Wałęsy się rozeszły. Potwierdziły to kolejne miesiące, w których na ulicach demonstrowano bojkot czerwcowych wyborów, wyrażano sprzeciw wobec prezydentury Jaruzelskiego i desygnowania Kiszczaka na premiera. Na przełomie lat 1989 i 1990 obyły się jeszcze akcje okupacji przez FMW, Konfederację Polski Niepodległej, Polską Partię Niepodległościową i inne organizacje niezależne siedzib PZPR [...].

Źródło: J. Wąsowicz, *Dość paktów z czerwonymi! Niezależne organizacje młodzieżowe wobec okrągłego stołu*.

? Wyjaśnij, co oznacza przytoczona w tekście 1. teza, że opozycja solidarnościowa uczestnicząca w obradach Okrągłego Stołu miała „dać komunistom przepustkę do III Rzeczypospolitej".

? Przedstaw pozytywne i negatywne aspekty obrad Okrągłego Stołu, o których jest mowa w zamieszczonych fragmentach.

Polski spór o komunizm

W okresie transformacji ustrojowej w debacie publicznej wielokrotnie powracał temat stosunku III RP do dziedzictwa PRL. Jeden z najważniejszych problemów dotyczył odpowiedzialności komunistycznych elit politycznych za zbrodnie popełnione przez reżim. Pojawiło się pytanie, czy osoby, które pełniły w Polsce Ludowej wysokie funkcje publiczne, powinny mieć prawo do sprawowania stanowisk we władzach demokratycznej Polski. Spierano się również o to, czy należy ujawniać, kto spośród obywateli współpracował z policją polityczną – Służbą Bezpieczeństwa (SB). Współpraca ta często polegała na donosach: przekazywaniu funkcjonariuszom SB informacji o działaniach innych obywateli, szczególnie o ich zaangażowaniu w działalność opozycyjną.

Różnice zdań w sprawie rozliczenia komunizmu dość wcześnie stały się źródłem konfliktów w obozie solidarnościowym i przyczyniły się do jego rozpadu. Należy jednak pamiętać, że nie była to jedyna przyczyna rozłamu. Od początku występowały również różnice ideologiczne i konflikty personalne, które z czasem tylko się pogłębiały. Już w drugiej połowie 1989 r. w OKP zaczęły powstawać frakcje i grupy, które w okresie późniejszym przekształciły się w partie polityczne.

Część działaczy obozu solidarnościowego była przeciwna radykalnym rozliczeniom. Umiarkowane środowiska wskazywały, że skoro przy Okrągłym Stole zostało zawarte porozumienie z przedstawicielami dawnego reżimu, a następnie przekazali oni władzę w sposób pokojowy, to powinni mieć prawo funkcjonować w życiu publicznym na pełnoprawnych zasadach. Argumentowano również, że usunięcie komunistów z wysokich stanowisk byłoby groźne dla państwa, gdyż po stronie opozycyjnej nie ma wystarczającej liczby odpowiednio wykwalifikowanych osób, które mogłyby ich zastąpić.

Różnice zdań w tej kwestii stały się jednym z głównych kryteriów podziału na tzw. **postsolidarnościową lewicę**, przeciwną rozliczeniom, oraz **postsolidarnościową prawicę**, opowiadającą się za tzw. dekomunizacją i lustracją (→zob. s. 221). Pierwsze z tych środowisk skupiło się wokół Tadeusza Mazowieckiego i partii Ruch Obywatelski Akcja Demokratyczna (włączonej później do Unii Demokratycznej) – wspierała je „Gazeta Wyborcza", której redaktorem naczelnym był Adam Michnik. Prawicę zaś utożsamiano z Jarosławem Kaczyńskim i utworzoną przez niego partią – Porozumieniem Centrum. W przestrzeni medialnej grupę tę popierał „Tygodnik Solidarność".

Gruba kreska

Konflikt w obozie solidarnościowym dotyczący rozliczeń okresu komunizmu określa się często jako spór o tzw. **grubą kreskę**. Wyrażenie to nawiązuje do słów z *exposé* Tadeusza Mazowieckiego wygłoszonego w Sejmie 24 sierpnia 1989 r. Premier użył w nim sformułowania „przeszłość oddzielamy grubą linią". Słowa te były częścią dłuższej wypowiedzi o tym, że rząd będzie ponosił odpowiedzialność jedynie za to, co zrobi, a nie za błędy rządów komunistycznych. Jednak przedstawiciele niektórych środowisk solidarnościowych zinterpretowali ten zwrot jako zapowiedź, że epoka PRL nie będzie rozliczana. W takim znaczeniu zaczęli się posługiwać wyrażeniem „gruba kreska" w debacie publicznej.

Wojna na górze

W 1990 r. doszło do otwartego konfliktu między kształtującymi się postsolidarnościowymi lewicą i prawicą. Jest on nazywany **wojną na górze** – w ten sposób określił go Lech Wałęsa, ówczesny przewodniczący NSZZ „Solidarność". Choć źródłem tego konfliktu były nieporozumienia między Mazowieckim a Wałęsą, to istotną kwestią sporną był również problem rozliczenia reżimu komunistycznego.

Główna faza wojny na górze przypadła na kampanię wyborczą przed pierwszymi powszechnymi wyborami Prezydenta RP. Solidarnościowa lewica wspierała w nich Mazowieckiego, natomiast prawica – Wałęsę. Drugi z wymienionych kandydatów domagał się **przyspieszenia reform** ustrojowych oraz

gospodarczych i obwiniał Mazowieckiego o ich spowalnianie. Nawoływał też do odważnych decyzji w kwestii rozliczeń z przeszłością i radykalnego zerwania ze starym reżimem tam, gdzie tylko jest to możliwe.

Pierwsza tura wyborów prezydenckich odbyła się 25 listopada 1990 r. Jej zwycięzcą okazał się Lech Wałęsa, który uzyskał blisko 40% głosów. Dość niespodziewanie drugie miejsce zajął Stanisław Tymiński, a dopiero trzeci był Tadeusz Mazowiecki. 9 grudnia 1990 r. w drugiej turze triumfował Wałęsa, którego poparło 74,25% głosujących. Mazowiecki potraktował trzecie miejsce jako osobistą porażkę i po wyborach złożył dymisję z funkcji premiera.

Czy wiesz, że...

Największą niespodzianką pierwszych w historii Polski powszechnych wyborów głowy państwa był sukces **Stanisława Tymińskiego**. Ten przedsiębiorca z Kanady był wcześniej dla Polaków postacią zupełnie nieznaną. W kampanii wyborczej posługiwał się populizmem i demagogią, krytykował transformację i nowe elity polityczne. To, że zajął on drugie miejsce w pierwszej turze, zyskując poparcie niemalże co czwartego Polaka, wskazywało, że w społeczeństwie narasta niezadowolenie z sytuacji w kraju.

Lustracja i dekomunizacja

Pierwszym rządem, który przyjął jednoznaczną postawę w kwestii rozliczenia epoki komunizmu, był gabinet **Jana Olszewskiego**. Uformował się on po pierwszych w pełni demokratycznych wyborach parlamentarnych, które odbyły się w październiku 1991 r. Wśród najważniejszych postulatów, które zamierzała zrealizować nowa Rada Ministrów, znalazło się przeprowadzenie lustracji i dekomunizacji.

Lustracja miała polegać na zbadaniu przeszłości osób pełniących funkcje publiczne w III RP (np. członków rządu i wysokich urzędników państwowych) i ustaleniu, czy współpracowały one z aparatem bezpieczeństwa państwa komunistycznego. Natomiast przez **dekomunizację** rozumiano całkowite zerwanie z dziedzictwem komunizmu oraz symboliczne usunięcie wszelkich jego pozostałości z przestrzeni publicznej. Zwolennicy tego rozwiązania domagali się wprowadzenia zakazu sprawowania funkcji publicznych przez funkcjonariuszy dawnego reżimu. Na poziomie symbolicznym dekomunizacja zakładała zmianę nazw ulic i placów nawiązujących do komunistycznej historii oraz usunięcie tych patronów instytucji publicznych, którzy byli związani z poprzednim systemem lub wprost

Wyniki wyborów prezydenckich w 1990 r.

Kandydat	Partia polityczna	I tura	II tura
Lech Wałęsa	bezpartyjny (popierany przez NSZZ „Solidarność" i Porozumienie Centrum)	39,96%	74,25%
Stanisław Tymiński	bezpartyjny	23,1%	25,75%
Tadeusz Mazowiecki	bezpartyjny (popierany przez Ruch Obywatelski Akcję Demokratyczną)	18,08%	–
Włodzimierz Cimoszewicz	bezpartyjny (popierany przez Socjaldemokrację Rzeczypospolitej Polskiej)	9,21%	
Roman Bartoszcze	Polskie Stronnictwo Ludowe	7,15%	
Leszek Moczulski	Konfederacja Polski Niepodległej	2,5%	

Pierwsi premierzy III RP

Premier	Przynależność partyjna	Lata urzędowania
Tadeusz Mazowiecki	bezpartyjny / Unia Demokratyczna	1989–1991
Jan Krzysztof Bielecki	Kongres Liberalno-Demokratyczny	1991
Jan Olszewski	Porozumienie Centrum	1991–1992
Hanna Suchocka	Unia Demokratyczna	1992–1993

go wspierali. Postulaty dekomunizacji i lustracji pojawiały się także w innych państwach postkomunistycznych i w większości z nich zostały zrealizowane, w mniejszej lub większej skali (→ zob. przykład).

Próba przeprowadzenia lustracji przez rząd Olszewskiego zakończyła się niepowodzeniem i przyczyniła się do jego upadku. W maju 1992 r. Sejm przyjął uchwałę, w której zobowiązał ówczesnego ministra spraw wewnętrznych Antoniego Macierewicza do ujawnienia nazwisk tajnych współpracowników służb bezpieczeństwa wśród osób pełniących najwyższe funkcje w państwie. Gdy okazało się, że na przygotowanej przez ministra liście znalazły się nazwiska wielu parlamentarzystów, członków rządu, a nawet urzędującego prezydenta, we współpracy z Lechem Wałęsą w Sejmie uformowała się większość, która w nocy z 4 na 5 czerwca 1992 r. odwołała rząd Olszewskiego.

Procedury lustracyjne wprowadzono dopiero na mocy ustawy z 1997 r. Nakładają one na osoby, które ubiegają się o stanowiska publiczne, obowiązek złożenia **oświadczenia lustracyjnego**. W dokumencie tym dany polityk lub urzędnik musi zadeklarować, czy współpracował z komunistycznymi służbami bezpieczeństwa, czy też nie. Następnie jego oświadczenie weryfikują odpowiednie instytucje (→ zob. przykład na s. 136). Jeśli okazuje się, że dana osoba zataiła współpracę, zostaje ona uznana za **kłamcę lustracyjnego** i w konsekwencji otrzymuje zakaz pełnienia funkcji publicznych przez 10 lat.

Spór o rozliczenia z okresem PRL toczył się w Polsce przez ponad dwadzieścia lat. Kolejne rządy – w zależności od ich stosunku do tego problemu – wprowadzały nowe regulacje prawne z tego zakresu. Zwolennicy dekomunizacji i lustracji wskazywali, że przywracają one sprawiedliwość i są formą moralnego zadośćuczynienia ofiarom reżimu komunistycznego. Przekonywali również, że rozliczenia pozwolą Polsce wyjść z **postkomunizmu**, czyli z przejściowej fazy ewolucji systemu politycznego, w którym zachowały się jeszcze pozostałości po poprzednim reżimie (będzie o tym mowa w temacie 5. w tym rozdziale).

Przykład

Dekomunizacja i lustracja w Niemczech

Zadanie przeprowadzenia rozliczeń w Niemczech powierzono specjalnej instytucji, którą potocznie nazywa się **instytutem Gaucka** lub **urzędem Gaucka** (od nazwiska jej pierwszego szefa Joachima Gaucka). Utworzono ją w 1990 r., a jej działalność polega do dziś na udostępnianiu dokumentów dawnej służby bezpieczeństwa NRD, czy tzw. Stasi [czyt.: sztazi], a także na prowadzeniu badań naukowych na podstawie tych źródeł i realizacji projektów edukacyjnych. Instytut Gaucka zajmuje się także sprawdzaniem na wniosek instytucji publicznych, czy zatrudnione w nich osoby nie współpracowały ze Stasi. W latach 90. takiej procedurze poddano większość pracowników sektora publicznego w byłej NRD. W przypadku stwierdzenia powiązań danej osoby ze służbą bezpieczeństwa pracodawca miał prawo ją zwolnić. Do takich sytuacji najczęściej dochodziło wtedy, gdy fakty wynikające z dokumentów były bardzo obciążające dla zlustrowanego urzędnika.

Dekomunizacja i lustracja w Czechosłowacji

Czechosłowacja była pierwszym państwem Europy Środkowo-Wschodniej, w którym przeprowadzono dekomunizację i lustrację. W 1991 r. uchwalono ustawę, która na 5 lat wprowadziła zakaz zatrudniania na stanowiskach kierowniczych w sektorze publicznym (w administracji, wojsku, wymiarze sprawiedliwości, przedsiębiorstwach państwowych, mediach) osób, które były pracownikami lub współpracownikami służb bezpieczeństwa albo które pełniły wysokie funkcje w partii komunistycznej od szczebla powiatowego wzwyż. Wszyscy pracownicy sektora publicznego zostali zobowiązani do przedstawienia zaświadczenia o tym, że nie mieli związków z bezpieką czechosłowacką. Po rozpadzie federacji w Czechach obowiązywanie omawianej ustawy bezterminowo przedłużono, natomiast w Słowacji wygasła ona w 1996 r.

Ćwiczenia

WYKONAJ W ZESZYCIE

1 Przeczytaj tekst i wykonaj polecenia.

Praca z tekstem źródłowym

W 1989 r. – inaczej niż osiem lat wcześniej – brak było nie tylko presji Moskwy, ale i jej akceptacji dla ewentualnych rozwiązań siłowych. Skurczyły się też – wskutek rozpoczętego już wówczas na dużą skalę procesu uwłaszczenia – szeregi najbardziej operatywnych funkcjonariuszy aparatu władzy, którzy skłonni byli bronić za wszelką cenę ustroju w jego dotychczasowej postaci. Radykalny odłam opozycji (reprezentowany przede wszystkim przez Solidarność Walczącą i KPN [Konfederację Polski Niepodległej]), który hipotetycznie mógłby zagrozić komunistycznej elicie w krytycznym dla niej momencie, był słaby, skłócony wewnętrznie i w dużym stopniu spenetrowany przez służby specjalne. Nieudana próba wprowadzenia stanu wyjątkowego mogła go jednak wzmocnić i spowodować wybuch rzeczywistej, a nie reglamentowanej rewolucji. Tym bardziej że w MSW zdawano sobie sprawę, iż – jak stwierdzał jeden z raportów Departamentu V – „stan gospodarki pogarsza się w coraz szybszym tempie". Równocześnie zaś więcej niż powściągliwa reakcja liderów Solidarności na własne zwycięstwo oraz ich słabo maskowany strach przed reakcją rządzących generałów […] otworzyły przed ekipą Jaruzelskiego szansę utrzymania w mocy niektórych elementów kontraktu Okrągłego Stołu. Realizacją takiego właśnie, ewolucyjnego scenariusza był też zainteresowany ZSRR [ZSRS] oraz państwa zachodnie (z USA na czele), które obawiały się, że niepokoje społeczne w Polsce zachwieją pozycją Michaiła Gorbaczowa.

Źródło: A. Dudek, *Kryzys systemu komunistycznego w Polsce lat osiemdziesiątych*.

a) Wymień przejawy kryzysu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, o których jest mowa w tekście.

b) Wyjaśnij, jakie okoliczności – w opinii autora – zdecydowały o ewolucyjnym przebiegu przemian politycznych w Polsce.

2 Wymień najważniejsze postanowienia porozumienia zawartego przy Okrągłym Stole. Rozważ, czy treść tych ustaleń umożliwiała PZPR utrzymanie władzy w kraju.

3 Wyjaśnij, w jakich okolicznościach Tadeusz Mazowiecki objął urząd Prezesa Rady Ministrów.

! 4 Przyporządkuj do wymienionych procesów i wydarzeń państwa, w których do nich doszło.

obrady Trójkątnego Stołu – A	1 Czechosłowacja
obalenie muru berlińskiego – B	2 ZSRS
wybory czerwcowe – C	3 Węgry
pierestrojka – D	4 Bułgaria
aksamitna rewolucja – E	5 Polska
	6 NRD

5 Wyjaśnij, jakich zagadnień dotyczył spór wokół tzw. grubej kreski, który toczył się w Polsce w okresie przemian ustrojowych.

! 6 Poszukaj w internecie informacji na temat programu tzw. trzeciej niepodległości, który sformułował Jan Paweł II podczas swojej pielgrzymki do Polski w 1991 r. Przedstaw wysunięte wówczas przez papieża postulaty dotyczące organizacji państwa i społeczeństwa.

3 Partie polityczne

cechy i funkcje partii politycznych | rodzaje partii politycznych | systemy partyjne | polska scena polityczna po 1989 r. | finansowanie partii politycznych

Z badań opinii publicznej wynika, że w większości państw europejskich partie polityczne nie cieszą się najlepszą oceną społeczeństwa. Trudno jednak wyobrazić sobie państwo demokratyczne bez tych organizacji. Jakie więc funkcje pełnią partie w systemie politycznym i czym się charakteryzują? Jakie typy partii można wyróżnić? Czym jest system partyjny i jakie może przybierać kształty? Jak zmieniała się polska scena polityczna po 1989 r.? Z jakich źródeł partie w Polsce mogą pozyskiwać środki na swoją działalność?

Czym jest partia polityczna?

Partia polityczna to dobrowolna organizacja dążąca do zdobycia lub utrzymania władzy w państwie, aby zrealizować swój program polityczny. W nazwach ugrupowań tego typu nie zawsze występuje wyraz „partia" – często pojawiają się takie słowa, jak: „ruch", „stronnictwo", „unia", „związek", „platforma". O tym, czy dana organizacja jest partią polityczną, decydują jej charakterystyczne cele i funkcje (→ zob. tabelę poniżej). Do najważniejszych cech partii politycznych zalicza się:

- własny program polityczny, realizowany po zdobyciu władzy przez dane ugrupowanie;
- wewnętrzną hierarchię, w której najwyższe miejsce zajmuje lider (np. przewodniczący);
- zorganizowanie partyjnych działaczy w strukturach lokalnych i centralnych;
- sformalizowany charakter przynależności – aby stać się członkiem partii, należy spełnić szereg wymogów formalnych.

Struktura partii

Partie polityczne wyróżnia **stała struktura hierarchiczna** – wewnętrzne organy lokalne są w niej podporządkowane wewnętrznym organom ogólnokrajowym. Zwykle na szczycie hierarchii stoi organ jednoosobowy, np. przewodniczący. Członków danego ugrupowania można podzielić na trzy kategorie: elitę partyjną, aktywistów i pozostałych działaczy.

Funkcje partii politycznych

Funkcja wyborcza	Obejmuje działania związane z udziałem w wyborach, m.in. tworzenie i prezentację programu oraz dobór i promocję kandydatów na stanowiska państwowe. Funkcja ta realizowana jest także po zwycięskich wyborach, kiedy rządząca partia dąży do utrzymania władzy po kolejnym głosowaniu.
Funkcja rządzenia	Polega na decydowaniu o kierunku polityki państwa. Do innych zadań partii z tego zakresu należy obsadzanie stanowisk państwowych oraz pośredniczenie między organami władzy a społeczeństwem.
Funkcja kształtowania opinii publicznej	Ugrupowanie polityczne promuje swój program oraz wartości, idee i inicjatywy, by pozyskać jak największe poparcie społeczne. W ramach realizacji tej funkcji partie prowadzą dialog ze społeczeństwem, by dostosować hasła wyborcze do potrzeb swojego elektoratu.
Wyrażanie interesów obywateli i grup społecznych	Partie polityczne reprezentują w życiu publicznym określone klasy i warstwy czy grupy społeczne. To przede wszystkim członkowie tych zbiorowości udzielają danym ugrupowaniom poparcia w wyborach.
Rekrutacja elit politycznych	Polega na przygotowywaniu członków partii do pełnienia wysokich funkcji publicznych, np. w rządzie, parlamencie, samorządzie.

Podział partii politycznych

Jeden z najpopularniejszych podziałów uwzględnia zróżnicowanie programowe i światopoglądowe partii i wyodrębnia na scenie politycznej **lewicę**, **prawicę** i **centrum**. Wadą tej klasyfikacji jest jednak jej duża ogólność, dlatego często dodatkowo wyodrębnia się ugrupowania centroprawicowe i centrolewicowe, a także skrajnie prawicowe i skrajnie lewicowe.

Drugi istotny podział nawiązuje do ideologii, do których odwołują się partie polityczne. W związku z tym można wyróżnić m.in. ugrupowania konserwatywne, chadeckie, liberalne, socjaldemokratyczne, komunistyczne, zielonych itp. Są też partie, których programy zawierają elementy kilku różnych ideologii. Na przykład ugrupowania socjalliberalne łączą postulaty wolnorynkowe z przekonaniem, że rolą państwa jest zapewnienie obywatelom pewnego minimum socjalnego, a partie konserwatywno-liberalne bronią tradycji w życiu społecznym i zasad wolnorynkowych w sferze gospodarczej. Jedną z form przedstawienia podziału na prawicę, lewicę i centrum oraz różnic ideologicznych między partiami jest diagram Nolana (→ zob. schemat poniżej).

Inna klasyfikacja wyróżnia partie **systemowe** (konstytucyjne) i **antysystemowe** (rewolucyjne). Pierwsze akceptują obowiązujący ustrój polityczny i przyjęte w nim reguły rywalizacji o władzę (w ramach wyborów), drugie natomiast dążą do obalenia dotychczasowego porządku i przejęcia władzy w państwie wskutek politycznego przewrotu.

Wśród partii systemowych odrębną grupę tworzą **partie protestu**, które postulują daleko idącą zmianę polityki państwa w wybranym obszarze, np. w sprawach zagranicznych, gospodarce czy wobec problemu migracji. Nie kwestionują one jednak zasad systemu demokratycznego.

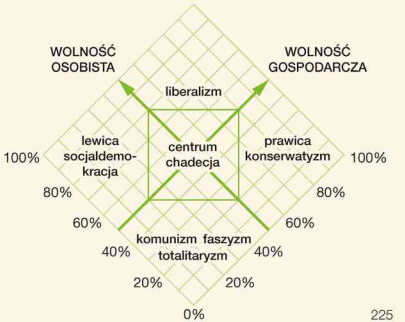
Partie można również podzielić na **masowe** i **kadrowe**. Pierwsze z nich mają rozbudowane struktury i dążą do pozyskania jak największej liczby członków. Bardzo często są z nimi powiązane różne organizacje społeczne (stowarzyszenia, związki zawodowe). Natomiast partie kadrowe zrzeszają znacznie mniejszą liczbę osób, które często zajmują się polityką zawodowo i są bardzo aktywne w przestrzeni publicznej.

Czy wiesz, że...

Badacze wskazują, że wiele współczesnych partii można sklasyfikować jako ugrupowania typu *catch all* (ang. „złapać wszystkich") lub *big tent* (ang. „duży namiot"). Organizacje partyjne tego typu starają się pozyskać poparcie wyborców o bardzo różnych poglądach, dlatego rezygnują z głoszenia wyrazistych haseł ideologicznych.

Diagram Nolana

Opracował go amerykański polityk David Nolan. Uwzględnił on występujące między partiami różnice programowe dotyczące światopoglądu – zaprezentowane na osi „wolność osobista" – oraz różnice w postrzeganiu gospodarki, ukazane na osi „wolność gospodarcza". Pierwsza z wymienionych osi rozciąga się między światopoglądami konserwatywnym i liberalnym, a druga – między interwencjonizmem państwowym a całkowicie wolnym rynkiem.



Jak powstają partie polityczne?

Bardzo często nowe partie powstają w wyniku podziałów w ugrupowaniach zasiadających w parlamencie. Zwykle grupa deputowanych opuszcza szeregi starej partii i powołuje nową organizację, a w ich ślady idzie część działaczy ze szczebla lokalnego. Ugrupowanie może również powstać poza parlamentem, na bazie innych organizacji: stowarzyszeń, związków zawodowych czy ruchów społecznych. Zdarza się, że partię tworzy osoba, która dotąd nie zajmowała się zawodowo polityką, ale potrafi dotrzeć ze swoimi postulatami do szerokiego grona obywateli i zjednoczyć ich wokół wspólnej sprawy.

Czym jest system partyjny?

System partyjny to ogół ugrupowań politycznych działających w danym państwie oraz występujących między nimi relacji i powiązań. Kształt tego systemu określają różne czynniki, takie jak:

- zadania i funkcje partii politycznych,
- relacje między partiami a instytucjami i organami państwowymi,
- normy prawne, które regulują działalność partii (np. rodzaj ordynacji wyborczej, zasady finansowania).

System partyjny jest elementem mechanizmu legitymizacji władzy państwowej. W ustroju demokratycznym sprzyja rozwojowi zdrowej konkurencji międzypartyjnej. Wpływa też na kształtowanie kultury politycznej, w tym aktywności obywatelskiej i opinii publicznej w danym kraju. Najbardziej znana klasyfikacja systemów partyjnych wyróżnia systemy: jednopartyjne, dwupartyjne oraz wielopartyjne.

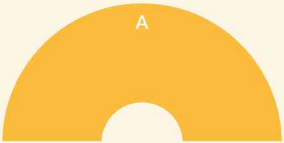
System jednopartyjny

Określany jest także jako system monopartyjny lub niekonkurencyjny. Charakteryzuje się tym, że w danym państwie istnieje zakaz działania partii politycznych innych niż **partia rządząca** – pozostałe ugrupowania zostają zdelegalizowane. Taka sytuacja panowała w historycznych państwach niedemokratycznych, np. w reżimach faszystowskich (III Rzesza, Włochy pod wodzą Benita Mussoliniego) i komunistycznych (Związek Socjalistycznych Republik Sowieckich), a także w niektórych państwach postkolonialnych (głównie afrykańskich). Obecnie monopartyjność występuje m.in. w Erytrei, na Kubie i w Saharze Zachodniej.

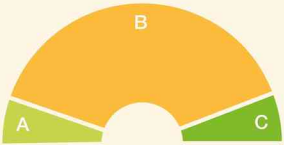
Modyfikacją systemu jednopartyjnego jest **system partii hegemonicznej**. Polega on na tym, że w państwie oprócz partii realnie sprawującej władzę legalnie działają także inne ugrupowania, ale tylko takie, które otrzymały na to zgodę rządzących. Zachowane są więc pozory pluralizmu, w praktyce jednak pozostałe partie nie mają wpływu na bieżącą politykę. W przeszłości system hegemoniczny obowiązywał m.in. w PRL i Niemieckiej Republice Demokratycznej. Obecnie występuje m.in. w Chinach i Korei Północnej.

System jednopartyjny a system partii hegemonicznej

W systemie partii hegemonicznej pluralizm polityczny jest tylko pozorny. To dlatego system ten uznaje się za jeden z wariantów jednopartyjności.



W systemie jednopartyjnym w parlamencie zasiadają przedstawiciele tylko jednej partii.



Partią hegemoniczną jest ugrupowanie B, natomiast partie A i C pełnią funkcję jej satelitów.



Zjazd Komunistycznej Partii Chin – ugrupowania hegemonicznego w Chińskiej Republice Ludowej. Bogate oprawa i symbolika wykorzystywane z okazji tego wydarzenia mają podkreślać decydującą rolę, jaką ta partia odgrywa w chińskim systemie politycznym.

System dwupartyjny

W jego ramach działa wiele partii, ale tylko dwa ugrupowania mają realne szanse na objęcie władzy i wymieniają się u steru rządów. System ten występuje w niektórych państwach demokratycznych – jest charakterystyczny np. dla Stanów Zjednoczonych, przez długi czas stabilnie funkcjonował także w Wielkiej Brytanii. Do zalet dwupartyjności zalicza się stabilność rządów – w systemie tym ugrupowanie, które wygrywa wybory, zdobywa większość miejsc w parlamencie i samodzielnie tworzy rząd. Za wadę układu dwupartyjnego uznaje się to, że mniejsze partie zostają pozbawione możliwości wpływania na proces legislacyjny oraz bieżącą politykę państwa, a część obywateli na ma reprezentacji w parlamencie.



W systemie dwupartyjnym do parlamentu wchodzą niemal wyłącznie przedstawiciele dwóch partii.

Czy wiesz, że...

Za specyficzną modyfikację systemu dwupartyjnego można uznać **system dwuipółpartyjny**. Również w jego ramach dwie dominujące partie wymieniają się u władzy, jednak aby utworzyć rząd, muszą zawrzeć koalicję z trzecią siłą polityczną, która także posiada reprezentację w parlamencie. Ugrupowanie to jest nazywane partią obrotową, gdyż naprzemiennie tworzy koalicje bądź z jedną, bądź z drugą z partii dominujących. Takie rozwiązanie przez wiele lat było charakterystyczne dla sceny politycznej w Niemczech. Ugrupowaniami dominującymi były tam centroprawicowa koalicja Unii Chrześcijańsko-Demokratycznej i Unii Chrześcijańsko-Społecznej (CDU/CSU) oraz lewicowa Socjaldemokratyczna Partia Niemiec (SPD), natomiast jako partia obrotowa występowała centrowa Wolna Partia Demokratyczna (FDP).

System wielopartyjny

W jego ramach kilka partii ma szanse na objęcie władzy. Jest to najpopularniejszy system w państwach demokratycznych. Współcześnie występuje m.in. w Belgii, Czechach, Danii, Irlandii, Finlandii, Szwecji, Kanadzie, a także w Polsce. Za jego pozytywny aspekt uznaje się to, że kilka ugrupowań liczy się w walce o władzę, dzięki czemu w debacie publicznej reprezentowane są różnorodne światopoglądy, wartości i programy polityczne. Wadą wielopartyjności jest stosunkowa niestabilność rządów. Zwycięskie ugrupowanie bardzo często nie dysponuje większością mandatów i musi zawrzeć koalicję z przynajmniej jedną z mniejszych partii. Między koalicjantami zdarzają konflikty, które mogą doprowadzić do upadku rządu. Ponadto porozumienie koalicyjne często zawierają ugrupowania odmienne pod względem ideowym i światopoglądowym, które tym samym muszą zrezygnować z realizacji niektórych własnych celów i haseł programowych.

Systemy wielopartyjne są również najbardziej zróżnicowane. Wyróżnia się bowiem pięć podstawowych wariantów wielopartyjności (→ zob. tabelę na s. 228).

Rodzaje systemów wielopartyjnych

System partii dominującej

To system wielopartyjny, w którym tylko jedno z ugrupowań ubiegających się o władzę jest na tyle silne, by utworzyć rząd – bez konieczności wchodzenia w koalicję. Partia ta obsadza swoimi przedstawicielami kluczowe stanowiska państwowe, dzięki czemu sprawuje pełnię władzy. W tym wariancie wielopartyjności nie występuje siła, która byłaby w stanie przeciwstawić się partii dominującej, nawet po ewentualnym zjednoczeniu wszystkich organizacji opozycyjnych. Pomimo pozornych podobieństw systemu partii dominującej nie można utożsamiać z niedemokratycznym systemem partii hegemonicznej. Jedno silne stronnictwo polityczne dominowało w XX w. m.in. w Indiach i Meksyku.



Partia dominująca (C) zdobywa poparcie większe niż wszystkie pozostałe ugrupowania parlamentarne razem wzięte.

System dwóch partii dominujących

Jest podobny do systemu dwupółpartyjnego. W jego ramach na scenie politycznej dominują dwie partie, które co pewien czas uzyskują tak wysokie poparcie, że mogą objąć samodzielne rządy po zwycięstwie w wyborach. System taki funkcjonował m.in. przez pewien czas w Niemczech, kiedy chadecy z CDU/CSU po wyborach 1957 r. byli w stanie utworzyć rząd bez udziału koalicjanta. Obecnie dwa stronnictwa – Partia Konserwatywna (torysi) i Partia Pracy (laburzyści) – dominują na scenie politycznej w Wielkiej Brytanii.



Spośród ugrupowań reprezentowanych w parlamencie dwa (A i E) mają szczególnie silną pozycję.

System kooperacji partii

Jego istotą jest szeroko zakrojona współpraca partii – wszystkich lub tych najbardziej wpływowych. Ugrupowania te startują w wyborach osobno, jednak później odchodzą od rywalizacji i zawierają koalicje. System ten gwarantuje bardzo stabilne rządy, jednocześnie jednak znacznie zmniejsza odpowiedzialność rządu przed parlamentem, a tym samym osłabia pozycję organu legislacyjnego. Kooperacja partyjna występuje przede wszystkim w Szwajcarii.



Partie w parlamencie współpracują ze sobą pomimo różnic ideologicznych.

System dwublokowy

Jego podstawą jest współpraca partii zgrupowanych w dwóch przeciwstawnych blokach politycznych. W każdym bloku działają zazwyczaj ugrupowania o podobnym profilu ideologicznym. W czasie wyborów oba bloki konkurują ze sobą, a po zdobyciu władzy strona zwycięska osiąga dominację w parlamencie. System ten charakteryzuje się osłabieniem pozycji parlamentu przy wysokiej stabilności rządu. Funkcjonował m.in. we Francji od lat 60. XX w. do pierwszej dekady XXI w., a okresowo występuje również w Niemczech (od lat 90. XX w.).



W parlamencie funkcjonują dwa bloki, tworzone przez ugrupowania A i B oraz C i D.

System rozbicia partyjnego

W jego ramach żadna z partii nie osiąga wyraźnej przewagi nad pozostałymi, a tym samym nie ma ugrupowania, które mogłoby utworzyć samodzielnie rząd. Konieczna jest współpraca w koalicji, z reguły składającej się z partii centrowych oraz partii prawicowych bądź lewicowych. Rozbicie parlamentu nie sprzyja budowaniu stabilności politycznej, ponieważ generuje wiele konfliktów międzypartyjnych. Taki system funkcjonował np. w Polsce w latach 1991–1993.



W parlamencie zasiadać mogą przedstawiciele nawet kilkunastu partii.

Status partii w Polsce

Konstytucja RP: art. 11, 13

Funkcjonowanie partii politycznych w Polsce regulują:

- *Konstytucja RP*,
- *Ustawa o partiach politycznych* – dotyczy najważniejszych aspektów działalności partyjnej,
- *Kodeks wyborczy* – określa m.in. zasady udziału ugrupowań w wyborach.

Ustawa zasadnicza gwarantuje swobodę tworzenia partii i ich rywalizowania ze sobą, zapewnia zatem realizację demokratycznej zasady pluralizmu politycznego. *Konstytucja RP* zakazuje jednak działalności ugrupowań, które odwołują się do totalitarnych metod sprawowania rządów, szerzą nienawiść rasową lub narodowościową albo dopuszczają stosowanie przemocy w walce o władzę.

Ustawa o partiach politycznych stanowi, że:

- partia jest organizacją dobrowolną: nikogo nie można zmuszać, by do niej przystąpił, ani nikomu nie można zabronić, by ją opuścił;
- do organizacji partyjnej może przystąpić obywatel Polski, który ukończył 18 lat;
- aby ugrupowanie polityczne mogło korzystać z przysługujących mu praw, musi zostać wpisane do **ewidencji partii politycznych** – dokonuje tego Sąd Okręgowy w Warszawie na wniosek przedstawicieli danej organizacji i po zapoznaniu się ze złożoną przez nich dokumentacją;
- partia działa na podstawie **statutu**, który określa m.in. jej nazwę, siedzibę, wewnętrzne organy i sposób ich wyboru;
- funkcjonowanie organizacji partyjnej opiera się na pracy społecznej jej członków – może ona jednak zatrudniać pracowników do prowadzenia niektórych swoich spraw;
- partie mają zagwarantowany dostęp do mediów publicznych;
- ugrupowania polityczne nie mogą wykonywać zadań zastrzeżonych dla organów władzy publicznej;
- partie nie mają prawa do utrzymywania swoich jednostek organizacyjnych w zakładach pracy;
- finansowanie działalności partyjnej jest jawne.

Czy wiesz, że...

Zgodnie z polskim prawem partia może zostać zdelegalizowana. Orzeczenie o takiej treści wydaje Trybunał Konstytucyjny, jeśli stwierdził, że cele partii lub podejmowane przez nią działania są niezgodne z *Konstytucją RP*. Z wnioskiem w tej sprawie do TK mogą wystąpić m.in. Prezydent RP, premier, grupa posłów lub senatorów i Rzecznik Praw Obywatelskich.

Rozwój systemu partyjnego w Polsce

Demokratyzacja, która rozpoczęła się w 1989 r., oznaczała gwałtowne przekształcenia na polskiej scenie politycznej. Dzięki wprowadzeniu zasady pluralizmu obywatele zyskali swobodę tworzenia partii politycznych. Ugrupowania te zaczęły funkcjonować na tych samych zasadach co podobne organizacje w innych państwach demokratycznych.

Po 1989 r. polska scena polityczna przechodziła liczne przemiany. Można wskazać trzy etapy rozwoju demokratycznego systemu partyjnego w naszym kraju:

- fazę pierwszą z lat 1989–1993,
- fazę drugą z okresu 1993–2001 r.,
- fazę trzecią, trwającą od 2001 r.

Faza pierwsza

Transformacja ustrojowa spowodowała rozpad systemu partyjnego, który istniał w PRL. Tworzące go ugrupowania musiały się dostosować do funkcjonowania w nowej sytuacji politycznej. Na początku 1990 r. rozwiązano Polską Zjednoczoną Partię Robotniczą – większość jej działaczy utworzyła Socjaldemokrację Rzeczypospolitej Polskiej (SdRP). SdRP i skupione wokół niej mniejsze ugrupowania uformowały koalicję wyborczą – Sojusz Lewicy Demokratycznej (SLD). Zjednoczone Stronnictwo Ludowe przekształciło się w Polskie Stronnictwo Ludowe (PSL). Natomiast Stronnictwo Demokratyczne dość szybko straciło znaczenie na scenie politycznej.

W tym samym czasie doszło także do rozpadu obozu solidarnościowego. W jego rezultacie powstały m.in. Ruch Obywatelski Akcja Demokratyczna (wkrótce wszedł on w skład Unii Demokratycznej – UD), Porozumienie Centrum (PC), Kongres Liberalno-Demokratyczny (KLD), Zjednoczenie Chrześcijańsko-Narodowe (ZChN). Legalną działalność rozpoczęły także ugrupowania dawnej antykomunistycznej opozycji niezwiązane ze środowiskiem skupionym wokół Solidarności, m.in. Konfederacja Polski Niepodległej (KPN).

W wyniku opisanych przemian powstał niestabilny, bardzo rozdrobniony system wielopartyjny. Po pierwszych w pełni demokratycznych wyborach parlamentarnych, które odbyły się w 1991 r., do Sejmu RP dostało się ponad 20 ugrupowań, a żadna z czołowych partii nie uzyskała znaczącej przewagi nad pozostałymi. Wynikało to przede wszystkim z braku **progu wyborczego**.

Faza druga

To okres stabilizacji i konsolidacji sceny partyjnej, na co znaczący wpływ miała zmiana ordynacji w wyborach do Sejmu RP. W 1993 r. wprowadzono progi wyborcze, wynoszące 5% dla partii politycznych i 8% dla koalicji partii. W tym samym roku odbyły się przedterminowe wybory parlamentarne. W ich wyniku do Sejmu RP weszło sześć ugrupowań: SLD, PSL, UD, KPN, Unia Pracy (UP) oraz Bezpartyjny Blok Wspierania Reform (partia założona z inicjatywy ówczesnego Prezydenta RP Lecha Wałęsy). Do parlamentu nie dostały się natomiast partie prawicowe wywodzące się z Solidarności, m.in. PC i ZChN. Rozłamy wewnątrz tych ugrupowań spowodowały, że żadne z nich nie przekroczyło wymaganego progu, chociaż łącznie oddano na nie 35% wszystkich głosów.

Porażka prawicy skłoniła reprezentujące ją partie do utworzenia w 1996 r. ugrupowania koalicyjnego – Akcji Wyborczej Solidarność (AWS), która zwyciężyła w wyborach w 1997 r. Doszło wówczas do podziału sceny politycznej na dwa obozy: **postkomunistyczną lewicę** z SLD na czele i **postsolidarnościową prawicę** zdominowaną przez AWS. Jednak w AWS dość szybko pojawiły się tendencje odśrodkowe. Rozłam nastąpił także w drugim z ugrupowań postsolidarnościowych reprezentowanych w parlamencie – Unii Wolności. W wyniku tych sporów wyodrębniły się Platforma Obywatelska (PO) oraz Prawo i Sprawiedliwość (PiS). Część posłów AWS przeszła do powstałej poza parlamentem Ligi Polskich Rodzin (LPR). W kolejnych wyborach, w 2001 r., zwyciężyła koalicja SLD-UP, uzyskując ponad 40% głosów.

Wyniki wyborów parlamentarnych w 1991 r.: ugrupowania, które zdobyły ponad 20 mandatów w Sejmie RP

Nazwa komitetu / partii politycznej	Wyniki wyborów do Sejmu		Wynik wyborów do Senatu (liczba mandatów)
	Wynik procentowy	Liczba mandatów	
Unia Demokratyczna	12,31%	62	21
Sojusz Lewicy Demokratycznej	11,99%	60	4
Wyborcza Akcja Katolicka*	8,74%	49	9
Porozumienie Centrum	8,71%	44	9
Polskie Stronnictwo Ludowe	8,67%	48	8
Konfederacja Polski Niepodległej	7,50%	46	4
Kongres Liberalno-Demokratyczny	7,49%	37	6
Porozumienie Ludowe**	5,47%	28	7
NSZZ „Solidarność"	5,05%	27	11
Inne komitety	24,07%	59	21

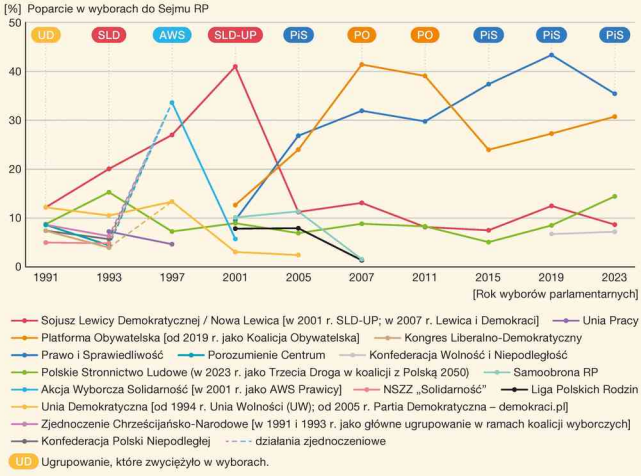
* koalicja utworzona wokół ZChN ** chłopskie ugrupowanie postsolidarnościowe

Faza trzecia

W tym okresie polską scenę polityczną przestał charakteryzować podział na bloki postkomunistyczny i postsolidarnościowy. W połowie kadencji Sejmu RP z lat 2001–2005 w SLD doszło do wewnętrznych konfliktów, co znacznie osłabiło to ugrupowanie. Wybory przeprowadzone w 2005 r. można uznać za pierwsze od 1989 r., których rezultaty nie odzwierciedlały sporu między obozami post- i antykomunistycznym. W głosowaniu zwyciężyło PiS, które zdobyło 26,99% głosów, a na drugim miejscu znalazła się PO z wynikiem 24,14%. Natomiast SLD uzyskało zaledwie 11,31% głosów. Po wyborach partia ta utworzyła koalicję z centrolewicową Partią Demokratyczną (demokraci.pl), w której znaczna część działaczy wywodziła się z ugrupowań solidarnościowych.

Mimo wcześniejszych zapowiedzi dwa zwycięskie ugrupowania nie utworzyły koalicji rządowej – powstał rząd PiS wspierany w parlamencie przez narodowo-konserwatywną LPR i populistyczną Samoobronę. W krótce między PO i PiS rozpoczął się konflikt, który na długie lata określił charakter polskiego życia politycznego, a tym samym zapewnił obu ugrupowaniom dominację na scenie politycznej. Wybory parlamentarne w 2007 i 2011 r. zakończyły się zwycięstwem PO – przez dwie kadencje rządy sprawowała koalicja utworzona przez tę partię z PSL. W kolejnym głosowaniu, w 2015 r., zwyciężyło PiS, uzyskując większość głosów w Sejmie RP. Po raz pierwszy od 1989 r. zwycięskie ugrupowanie mogło uformować samodzielny rząd. Podobny sukces PiS odniósł w wyborach w 2019 r.

Zmiany na polskiej scenie politycznej po 1989 r.



W kolejnych wyborach parlamentarnych, przeprowadzonych w 2023 r., PiS również uzyskał największe poparcie. Jednak tym razem nie zdobył większości mandatów w Sejmie. Przewagę w parlamencie uzyskały trzy ugrupowania, które już w czasie kampanii wyborczej zapowiedziały utworzenie wspólnego rządu: Koalicja Obywatelska (sojusz PO i kilku mniejszych partii), Nowa Lewica (ugrupowanie utworzone na bazie SLD) i Trzecia Droga, będąca koalicją PSL i centrowej formacji Polska 2050 z Szymonem Hołownią na czele.

Wyniki wyborów parlamentarnych w 2023 r.

Nazwa komitetu / partii politycznej	Wynik wyborów do Sejmu		Wynik wyborów do Senatu (liczba mandatów)
	Wynik procentowy	Liczba mandatów	
Prawo i Sprawiedliwość	35,38%	194	34
Koalicja Obywatelska	30,70%	157	41
Trzecia Droga	14,40%	65	11
Nowa Lewica	8,61%	26	9
Konfederacja Wolność i Niepodległość	7,16%	18	–
Inne komitety	3,75%	–	5

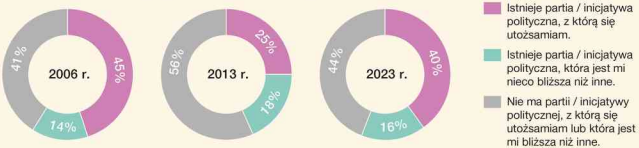
Związki między partiami a społeczeństwem

Sfera polityczna jest silnie powiązana ze sferą społeczną – różnice programowe między partiami często odpowiadają sporom politycznym i światopoglądowym występującym w społeczeństwie. Zjawisko to określa się jako podział socjopolityczny. W Polsce główne podziały tego typu dotyczą m.in. kwestii:

- światopoglądowych, gdy obrońcy tradycyjnych wartości ścierają się ze zwolennikami przemian społeczno-obyczajowych;
- gospodarczo-społecznych, jeżeli zwolennicy wolnego rynku i ograniczenia roli państwa toczą spór ze zwolennikami państwa opiekuńczego;
- stosunku do integracji europejskiej, kiedy debata toczy się między zwolennikami obecnego modelu funkcjonowania Unii Europejskiej, osobami krytykującymi ten kierunek rozwoju wspólnoty oraz przeciwnikami członkostwa Polski w UE.

Partie starają się reprezentować wymienione wyżej grupy i zabiegają o ich poparcie. Jednak wielość podziałów socjopolitycznych w społeczeństwie oraz negatywne zjawiska występujące w polskim systemie partyjnym (m.in. duże natężenie konfliktów) powodują, że znaczna część obywateli nie utożsamia się z żadnym ugrupowaniem.

Poziom utożsamiania się wyborców z partiami politycznymi w Polsce



Źródło danych: badania CBOS.

Finansowanie partii politycznych

W okresie rządów komunistycznych PZPR, ZSL i SD były finansowane przez państwo i ze składek członkowskich. Po 1989 r. konieczne stało się opracowanie nowych zasad pozyskiwania przez ugrupowania polityczne środków na działalność. W 1990 r. uchwalono pierwszą ustawę regulującą funkcjonowanie partii politycznych, zgodnie z którą mogły one pozyskiwać środki z bardzo różnych źródeł, w tym ze składek członkowskich, spadków, z działalności gospodarczej, ze zbiórek publicznych czy z darowizn. Nie musiały jednak ujawniać, od jakich podmiotów pochodzą wpłaty – takie rozwiązanie sprzyjało powstawaniu niejasnych powiązań między partiami a środowiskami biznesowymi i grupami nacisku.

W ordynacji wyborczej do Sejmu RP z 1993 r. po raz pierwszy zawarto przepisy, które zakładały częściowe finansowanie partii z budżetu państwa. Zgodnie z nimi ugrupowania, które zdobyły mandaty w parlamencie, otrzymywały dotację. Jej wysokość zależała od liczby posłów, których dana partia wprowadziła do Sejmu.

Obecnie zasady finansowania działalności partyjnej reguluje *Ustawa o partiach politycznych*, którą uchwalono w 1997 r., a następnie kilkukrotnie nowelizowano. Zgodnie z jej przepisami finansowanie ugrupowań politycznych jest jawne. Partie mają obowiązek co roku składać do Państwowej Komisji Wyborczej informacje o źródłach, z których pozyskują środki. Nie mogą prowadzić działalności gospodarczej ani organizować zbiórek publicznych. Mogą natomiast pobierać składki członkowskie, przyjmować spadki, a nawet zaciągać kredyty. Mają też prawo przyjmować darowizny, jednak łączna suma wpłat dokonanych w danym roku przez jedną osobę nie może przekraczać piętnastokrotności minimalnego wynagrodzenia za pracę. Dodatkowo wszystkie wpłaty powyżej 10 tys. zł partia musi wpisywać do specjalnego rejestru, który jest dostępny na jej stronie w Biuletynie Informacji Publicznej. Ponadto ugrupowaniom, które osiągnęły odpowiednio wysokie poparcie w wyborach, przysługują **dotacje** i **subwencje** wypłacane z budżetu państwa (→ zob. poniższą tabelę).

Zasady przyznawania dotacji i subwencji dla partii politycznych w Polsce

	Dotacja	Subwencja
Cel przyznania	pokrycie kosztów kampanii wyborczej	sfinansowanie działalności partii politycznej
Charakter pomocy	jednorazowa	okresowa (przekazywana co roku w czasie trwania kadencji parlamentu)
Odbiorcy	partyjne i niepartyjne komitety wyborcze	partie
Warunki uzyskania środków	przyjęcie przez Państwową Komisję Wyborczą (PKW) sprawozdania finansowego złożonego przez komitet wyborczy danej partii	
	przekroczenie progu wyborczego w wyborach do Sejmu RP, Senatu RP lub Parlamentu Europejskiego	przekroczenie w wyborach do Sejmu RP progu niezbędnego do uzyskania subwencji
Wymagany próg poparcia	• **5% głosów** – dla komitetów samodzielnych • **8% głosów** – dla komitetów koalicyjnych	• **3% głosów** – dla komitetów samodzielnych • **6% głosów** – dla komitetów koalicyjnych
Sposób ustalenia wysokości środków	Sumę wydatków wszystkich komitetów, które wprowadziły posłów do parlamentu (po uwzględnieniu obowiązujących je limitów), dzieli się przez liczbę wszystkich mandatów. Uzyskaną kwotę mnoży się przez liczbę mandatów zdobytych przez dany komitet, aby ustalić wysokość należnej mu dotacji.	Za głosy oddane na daną partię są przyznawane ustalone kwoty subwencji. Od 2011 r. za każdy głos oddany na partię mieszczący się w przedziale do 5% ogółu wszystkich głosów nalicza się 5,77 zł, w granicach od 5% do 10% – 4,61 zł, a następnie w kolejnych przedziałach poparcia: od 10% do 20% – 4,04 zł, od 20% do 30% – 2,31 zł, powyżej 30% – 0,87 zł.

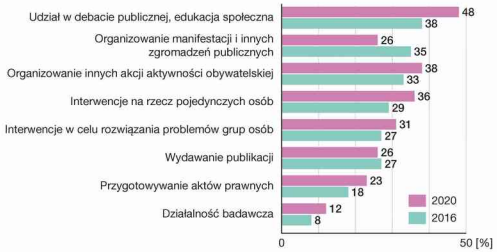
Ćwiczenia

WYKONAJ W ZESZYCIE

1 Zapoznaj się z danymi przedstawionymi na wykresie i wykonaj polecenia.

Praca z wykresem

Odsetek partii politycznych w Polsce, które w 2016 i 2020 r. zadeklarowały prowadzenie działalności statutowej w poszczególnych formach



Źródło danych: GUS.

a) Podaj po trzy formy działalności najczęściej wskazywane przez partie polityczne w 2016 i 2020 r. Porównaj wyniki obu badań uwzględnionych na wykresie.

b) Wyjaśnij, dlaczego – Twoim zdaniem – partie polityczne znacznie częściej biorą udział w debatach, niż zajmują się przygotowywaniem aktów prawnych.

2 Zapoznaj się z tekstem źródłowym i wykonaj polecenia.

Praca z tekstem źródłowym

Partie polityczne stanowią pas transmisyjny pomiędzy obywatelami a władzą, pomiędzy społeczeństwem a instytucjami tworzonymi przez tę władzę. Im lepsze będą partie, tym większe staną się szanse na dobre stanowienie prawa, na lepsze prawo, na lepsze instytucje. Dlatego warto zmieniać partie polityczne. Oczywiście jeżeli patrzymy na przepisy dotyczące partii czy nawet na same statuty partii politycznych, to wszystko jest zgodne z prawem i z zasadami, jakie powinny obowiązywać w państwie demokratycznym. Niestety, praktyka życia codziennego partii politycznych pozostawia wiele do życzenia. Nie są one demokratyczne, często mają wodzowski charakter, a poszczególni członkowie partii mają w nich zbyt mało do powiedzenia. Jeżeli uda się poprawić partie polityczne, to uda się również uzdrowić instytucje, a tym samym państwo.

Źródło: A. Materska-Sosnowska, *Partie są potrzebne*.

a) Wyjaśnij, jak rozumiesz stwierdzenie, że „partie polityczne stanowią pas transmisyjny pomiędzy obywatelami a władzą".

b) Czy zgadzasz się z obserwacjami autorki dotyczącymi problemów, z którymi borykają się obecnie partie polityczne? Swoją odpowiedź uzasadnij.

3 Przeprowadźcie w klasie dyskusję na temat: „Czy warto przystępować do partii politycznych?".

Na forum klasy

4 Rozstrzygnij, które z podanych zdań są prawdziwe, a które – fałszywe.

A W systemie dwóch partii dominujących możliwe jest utworzenie samodzielnego rządu przez jedną z nich.

B W systemach dwupartyjnych funkcjonują co najmniej dwie partie.

C W systemach partii dominującej najsilniejsze ugrupowanie kontroluje wszystkie pozostałe partie.

D W systemie partii hegemonicznej legalnie funkcjonuje demokratyczna opozycja.

E W systemach rozbicia partyjnego konieczne jest tworzenie koalicji rządowych.

5 Spośród wymienionych poniżej ugrupowań politycznych wskaż te, które nie zaliczały się do obozu postsolidarnościowego.

Konfederacja Polski Niepodległej, Kongres Liberalno-Demokratyczny, Porozumienie Centrum, Ruch Obywatelski Akcja Demokratyczna, Samoobrona RP, Unia Wolności, Polskie Stronnictwo Ludowe, Zjednoczenie Chrześcijańsko-Narodowe

6 Wyjaśnij, od czego w Polsce zależy wysokość dotacji oraz subwencji budżetowej dla danej partii politycznej.

! 7 Utwórzcie kilkuosobowe grupy. Zadaniem każdego zespołu będzie scharakteryzowanie jednej z partii politycznych, które posiadają swój klub w Sejmie RP. Uwzględnijcie nazwiska liderów, liczebność reprezentacji w parlamencie, wyniki osiągane we wcześniejszych wyborach, usytuowanie ugrupowania na skali: lewica – centrum – prawica lub na diagramie Nolana, profil ideologiczny partii oraz przykłady zgłaszanych przez nią postulatów programowych. Następnie zaprezentujcie efekty swojej pracy na forum klasy.

Projekt edukacyjny

8 Zapoznaj się z art. 11 i 13 *Konstytucji RP*, a następnie wykonaj polecenia.

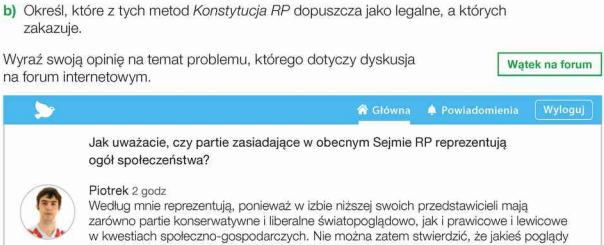
Konstytucja RP

a) Odpowiedz, jakie metody zdobywania i sprawowania władzy przez partie polityczne wskazano w każdym z wymienionych fragmentów ustawy zasadniczej.

b) Określ, które z tych metod *Konstytucja RP* dopuszcza jako legalne, a których zakazuje.

9 Wyraź swoją opinię na temat problemu, którego dotyczy dyskusja na forum internetowym.

Wątek na forum



4 Transformacja gospodarcza

gospodarka centralnie planowana | plan Balcerowicza | prywatyzacja | powszechne uwłaszczenie | reprywatyzacja

Równolegle z przemianami polityczno-ustrojowymi przebiegała w Polsce transformacja gospodarcza. Polegała ona na przejściu od modelu gospodarki centralnie planowanej, charakterystycznej dla państw komunistycznych, do modelu gospodarki rynkowej. Proces ten był niezwykle skomplikowany i oznaczał dla wszystkich Polaków mnóstwo zmian w wymiarze nie tylko ekonomicznym, lecz także społecznym. Jakie były główne założenia polskiego planu transformacji gospodarczej? W jaki sposób realizowano prywatyzację, reprywatyzację i powszechne uwłaszczenie?

System gospodarczy PRL

W Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej funkcjonował model **gospodarki centralnie planowanej** (sterowanej), zwanej również **gospodarką nakazowo-rozdzielczą**. Charakterystyczne dla niego było to, że nie działały w nim mechanizmy rynkowe, ponieważ odpowiedzialność za przebieg procesów gospodarczych przeniesiono z prywatnych podmiotów (np. przedsiębiorców) na władzę centralną. W gospodarce centralnie planowanej:

- władze na szczeblu ogólnokrajowym planują rozwój ekonomiczny państwa – opracowują **wieloletnie plany gospodarcze**, które określają wielkość produkcji w różnych branżach, poziom zatrudnienia, zapotrzebowanie na różne dobra (żywność, samochody, mieszkania itp.), skalę inwestycji w poszczególnych gałęziach gospodarki itp.;
- nie funkcjonuje wolny rynek: ceny i podaż produktów nie kształtują się w wyniku działania mechanizmów rynkowych (wskutek decyzji producentów i konsumentów), lecz określają je odgórnie rządzący;
- konkurencja między producentami nie istnieje lub jest bardzo ograniczona;
- dominuje państwowa własność środków produkcji (fabryk, ziemi itd.).

Taki model gospodarczy wynikał z założeń ideologii komunistycznej. Po raz pierwszy wdrożono go w Rosji po rewolucji październikowej. W Polsce gospodarkę centralnie planowaną zaczęto tworzyć w latach 1947–1948, jednak nie zastosowano wszystkich rozwiązań przyjętych wcześniej w ZSRS. Z tego powodu model gospodarczy ukształtowany przez polskich komunistów zawierał – obok elementów spotykanych we wszystkich państwach bloku socjalistycznego – także elementy charakterystyczne tylko dla PRL (m.in. zachowano indywidualną własność gospodarstw rolnych).

Załamanie gospodarcze

Gospodarka centralnie planowana od początku była niewydolna. Kulminacja problemów w jej funkcjonowaniu nastąpiła w latach 80. XX w. Do głównych przejawów kryzysu gospodarczego w tym okresie należały:

- mała dostępność dóbr konsumpcyjnych;
- wyraźne obniżenie tempa wzrostu gospodarczego, a w niektórych latach nawet recesja, czyli spadek poziomu PKB;
- rosnąca inflacja (→ zob. infografikę na s. 238–239).

Poważnym problemem było także ogromne zadłużenie państwa. Składały się na nie zarówno niespłacone kredyty, zaciągnięte w bankach zachodnich jeszcze przez Edwarda Gierka, jak i rosnące zobowiązania finansowe wobec obywateli. Ponadto coraz większe trudności wynikały z zacofania technologicznego polskiej gospodarki.

Zapaść gospodarczą kraju pogłębiły jeszcze działania ze strony USA. W odpowiedzi na wprowadzenie stanu wojennego Amerykanie nałożyli na PRL **sankcje gospodarcze**: zablokowano transfer nowoczesnych technologii do polskich przedsiębiorstw, wstrzymano wymianę handlową z Polską Ludową i zamknięto jej dostęp do pożyczek.

Ostatnie próby reform gospodarczych

W drugiej połowie lat 80. komuniści zdecydowali się zmienić niektóre zasady funkcjonowania gospodarki. Aby zapewnić sobie poparcie społeczne dla tych działań, zorganizowali w tej sprawie **referendum**. Odbyło się ono w 1987 r., a Polakom zadano w nim dwa pytania:

- „Czy jesteś za pełną realizacją przedstawionego Sejmowi programu radykalnego uzdrowienia gospodarki, zmierzającego do wyraźnego poprawienia warunków życia, wiedząc, że wymaga to przejścia przez dwu-, trzyletni okres szybkich zmian?";
- „Czy opowiadasz się za polskim modelem głębokiej demokratyzacji życia politycznego, której celem jest umocnienie samorządności, rozszerzenie praw obywateli i zwiększenie ich uczestnictwa w rządzeniu krajem?".

Głosowanie zakończyło się porażką rządzących. Ówczesne prawo wymagało, by za proponowanym rozwiązaniem opowiedziała się ponad połowa uprawnionych do głosowania. Tymczasem na pierwsze pytanie twierdząco odpowiedziało 44% obywateli, a na drugie – 46%. Mimo to rząd Zbigniewa Messnera przystąpił do realizacji reform. Zwiększono samodzielność przedsiębiorstw państwowych, wprowadzono zmiany w systemie bankowym (m.in. utworzono banki komercyjne), rozpoczęto budowę rynku kapitałowego (przedsiębiorstwa zyskały prawo do emisji obligacji). W lutym 1988 r. rządzący znacznie podnieśli ceny podstawowych produktów, co wywołało falę strajków. Pod naciskiem społecznym Messner ustąpił z funkcji premiera.

Reformy zrealizowane przez rząd Messnera nie przyniosły oczekiwanych rezultatów. Dlatego jego następca – Mieczysław Rakowski – zdecydował się na wprowadzenie bardziej radykalnych zmian, które zrywały z dotychczasowym modelem gospodarczym. W grudniu 1988 r. Sejm PRL uchwalił ustawę o działalności gospodarczej znaną powszechnie jako **ustawa Wilczka** (od nazwiska jej głównego autora – ministra przemysłu Mieczysława Wilczka). Przyznawała ona każdemu prawo do prowadzenia działalności gospodarczej na równych zasadach, a więc realizowała jedną z najważniejszych zasad liberalizmu gospodarczego (→ zob. przykład). Ustawa ta obowiązywała aż do 2000 r.

Czy wiesz, że...

Już rząd Mieczysława Rakowskiego zaczął wygaszać działalność najbardziej nierentownych przedsiębiorstw. Dążenie do poprawy stanu finansów publicznych stało się dla niego pretekstem do ogłoszenia decyzji o likwidacji Stoczni Gdańskiej, mimo że w porównaniu z wieloma innymi zakładami przemysłowymi jej kondycja ekonomiczna nie była najgorsza. Opozycja odebrała to jako prowokację polityczną i akt zemsty na przedsiębiorstwie, w którym narodziła się Solidarność. Decyzję o likwidacji stoczni uchylił dopiero rząd Tadeusza Mazowieckiego.

Przykład

***Ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej* [fragmenty]**

Art. 1. Podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej jest wolne i dozwolone każdemu na równych prawach, z zachowaniem warunków określonych przepisami prawa. [...]

Art. 4. Podmioty gospodarcze mogą w ramach prowadzonej działalności gospodarczej dokonywać czynności oraz działań, które nie są przez prawo zabronione.

Art. 5. Podmiot gospodarczy może zatrudniać pracowników w nieograniczonej liczbie i bez pośrednictwa organów zatrudnienia.

Źródło: Dz.U. z 1988 r. Nr 41, poz. 324.

KRYZYS GOSPODARCZY W LATACH 80.

W latach 80. XX w. gospodarka PRL znalazła się w głębokim kryzysie. Przejawiał się on m.in. małą dostępnością podstawowych dóbr, obniżeniem tempa wzrostu gospodarczego i wysoką inflacją. Rządzący próbowali na różne sposoby walczyć z trudnościami ekonomicznymi, jednak działania te okazywały się nieskuteczne, co wynikało przede wszystkim z niewydolności gospodarki centralnie planowanej.

1 Niedobór towarów

Problemy z dostępem do wielu dóbr występował przez cały okres PRL, jednak na początku lat 80. trudności te znacznie się pogłębiły. Ekonomiści szacują, że niewystarczająca podaż dotyczyła 80% artykułów konsumpcyjnych, w tym tych najbardziej podstawowych, jak żywność czy ubrania.

Aby ograniczyć skalę niedoborów, wprowadzono reglamentację towarów. Kartki uprawniające do zakupu ściśle określonej ilości danych produktów wydawały zakłady pracy i organy administracji.



rodzaj produktu

ilość produktu

rok i miesiąc, w którym obowiązywał przydział



Puste półki w sklepach w latach 80. były dla Polaków codziennym widokiem.

2 Stagnacja gospodarcza

W latach 80. tempo wzrostu gospodarczego było dużo wolniejsze niż w pierwszej połowie poprzedniej dekady – w niektórych latach gospodarka wręcz się kurczyła. W okresie 1983–1986 r. nastąpiło pewne ożywienie gospodarcze spowodowane wzrostem liczby inwestycji. Jednak nie przełożyło się ono w sposób wyraźny na poprawę warunków życia ludności, inwestowano bowiem głównie w przemysł ciężki i zbrojeniowy. Pod koniec lat 80. wartość polskiego PKB była tylko nieznacznie wyższa niż pod koniec lat 70.



Jak Polacy oceniali sytuację gospodarczą w kraju?



3 Wysoka inflacja

Dość wysoka inflacja pojawiła się już pod koniec lat 70. Spowodował ją wzrost wynagrodzeń – władze podnosiły płace, by zyskać poparcie społeczne, i za tymi podwyżkami nie nadążał wzrost podaży (produkcji) towarów. W takiej sytuacji pogłębiał się problem niedoboru produktów, gdyż ludzie robili zakupy na zapas z obawy przed dalszym wzrostem cen. Aby temu zaradzić, rządzący co jakiś czas wprowadzali dość drastyczne podwyżki cen, co tylko napędzało wzrost inflacji.





Ilość towarów na oficjalnym rynku była niewystarczająca. Dlatego przed sklepami ustawiały się długie kolejki klientów.



Wiele towarów trudno dostępnych w sklepach można było nabyć na targowiskach, zwykle jednak po dużo wyższych cenach niż w oficjalnej dystrybucji.

Transformacja gospodarcza po 1989 r.

Kompleksowa przebudowa polskiej gospodarki w duchu kapitalizmu dokonała się w wyniku realizacji programu reform określanego jako **plan Balcerowicza**. Nazwa ta wskazuje na głównego autora i wykonawcę tego programu – **Leszka Balcerowicza**, wicepremiera i ministra finansów w rządach Tadeusza Mazowieckiego (1989–1991) i Jana Krzysztofa Bieleckiego (1991). Na plan Balcerowicza złożyło się 10 ustaw uchwalonych przez Sejm w grudniu 1989 r. Zawarte w nich rozwiązania miały doprowadzić do przywrócenia równowagi budżetowej, zwalczenia inflacji, wprowadzenia mechanizmów rynkowych oraz głębokiej zmiany w strukturze własnościowej gospodarki (→ zob. tabelę poniżej).

1 stycznia 1990 r. plan Balcerowicza wszedł w życie. Już w pierwszych tygodniach okazało się, że jego wdrożenie będzie jeszcze trudniejsze, niż przewidywano. Reformatorów zaskoczyły skala wzrostu cen, spadku produkcji oraz bezrobocia. Zjawiska te uruchomiły lawinę strajków i protestów, m.in. rolników. Transformacji gospodarczej towarzyszyły również afery gospodarcze – aparat państwowy często był bezradny wobec nadużyć dokonywanych przez przedsiębiorców, polityków i przedstawicieli przestępczości zorganizowanej.

Dziś – z perspektywy ponad trzech dekad – wskazuje się przede wszystkim na społeczne koszty przemian. W ich pierwszej fazie nastąpił znaczny spadek poziomu życia dużej części społeczeństwa, co wynikało z szybkiego wzrostu inflacji, upadku wielu zakładów produkcyjnych i likwidacji milionów miejsc pracy.



Leszek Balcerowicz wywarł decydujący wpływ na kształt przemian gospodarczych w latach 90. Jego polityka była często ostro krytykowana, czego wyrazem było popularne hasło „Balcerowicz musi odejść".

Założenia planu Balcerowicza

Reformy wprowadzone w ramach planu	Cel reform
• Ograniczono wzrost wynagrodzeń – wprowadzono podatek od zbyt szybkiego wzrostu płac: tzw. popiwek. • Zredukowano wydatki budżetowe, w tym dotacje dla przedsiębiorstw. • Zakazano finansowania deficytu budżetowego przez nadmierny dodruk pieniądza przez NBP. • Podniesiono stopy procentowe w bankach, co miało ograniczyć liczbę udzielanych kredytów i zachęcić obywateli do oszczędzania. • Zreformowano system podatkowy, m.in. wprowadzono jednolity podatek od dochodów przedsiębiorstw.	Przywrócenie równowagi budżetowej i zwalczenie inflacji
• Uwolniono większość cen – o ich poziomie mieli teraz decydować producenci. • Dopuszczono możliwość, by nierentowne przedsiębiorstwa państwowe ogłaszały upadłość. • Zniesiono obowiązek pracy, co spowodowało pojawienie się bezrobocia. • Umożliwiono wymianę złotego na waluty obce w bankach i kantorach. • Zagwarantowano swobodę wymiany handlowej z zagranicą.	Urynkowienie gospodarki
• Rozpoczęto prywatyzację przedsiębiorstw państwowych. • Wprowadzono zachęty dla inwestorów zagranicznych, m.in. umożliwiono im transfer zysków z działalności w Polsce za granicę. • Zniesiono ograniczenia w obrocie ziemią, budynkami i mieszkaniami.	Zmiana struktury własnościowej gospodarki

Czy wiesz, że...

Podstawą planu Balcerowicza był tzw. **plan Sachsa-Liptona**. Jego autorami byli Jeffrey Sachs i David Lipton – amerykańscy ekonomiści współpracujący z Międzynarodowym Funduszem Walutowym. Obaj specjalizowali się w zagadnieniach związanych z przekształcaniem gospodarek nierynkowych w duchu kapitalistycznym. Przygotowali programy liberalizacji życia gospodarczego w państwach Europy Środkowo-Wschodniej i Ameryki Łacińskiej. Zalecali tzw. **terapię szokową**, czyli bardzo szybkie wprowadzenie realiów gospodarki kapitalistycznej, które uniemożliwi wycofanie się rządzących i społeczeństwa z obranego kierunku przemian. W takim duchu były realizowane reformy gospodarcze w Polsce oraz w Rosji (tzw. plan Gajdara).

Początkowe problemy spowodowały, że w społeczeństwie gwałtownie pogorszyły się nastroje, a w niektórych grupach społecznych pojawiło się wręcz poczucie beznadziei. Jednak należy pamiętać, że reformy Balcerowicza doprowadziły do powstania gospodarki kapitalistycznej i położyły trwałe fundamenty pod dynamiczny rozwój gospodarczy Polski w przyszłości.

Przekształcenia własnościowe

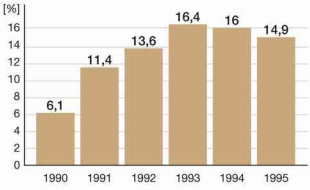
Jednym z najważniejszych aspektów budowy w Polsce gospodarki rynkowej była **prywatyzacja**, czyli przekształcanie własności państwowej we własność prywatną. Proces ten może przebiegać na trzy sposoby.

- **Prywatyzacja bezpośrednia** najczęściej polega na sprzedaży określonego majątku państwowego nowemu właścicielowi.
- **Prywatyzacja pośrednia** (kapitałowa) dokonuje się w dwóch etapach. Najpierw przedsiębiorstwo państwowe jest przekształcane w spółkę, w której właścicielem wszystkich akcji jest państwo (a dokładnie Skarb Państwa). Następnie pakiety tych akcji sprzedaje się inwestorom prywatnym.
- **Powszechne uwłaszczenie** oznacza podział całego majątku państwowego lub pewnej jego części pomiędzy wszystkich obywateli.

W Polsce prywatyzacji dokonywano w formie zarówno bezpośredniej, jak i pośredniej. Podjęto również działania zmierzające do przeprowadzenia powszechnego uwłaszczenia. Często majątek państwowy trafiał w ręce zagranicznych inwestorów – rządzący zachęcali ich do rozwijania działalności w Polsce, gdyż napływ kapitału z zagranicy był istotnym warunkiem odbudowy polskiej gospodarki. Dla nowych właścicieli najważniejsze było to, czy firma przynosi zyski, co w gospodarce centralnie planowanej nie było istotne. Często nowi właściciele musieli przeprowadzić **restrukturyzację** przedsiębiorstwa, czyli tak przeorganizować jego działalność, by odpowiadała realiom gospodarki rynkowej. Zazwyczaj proces ten wiązał się z cięciami kosztów, w tym ze zwolnieniami pracowników, co powodowało wzrost bezrobocia. Zdarzało się, że restrukturyzowane firmy upadały, gdyż nie były w stanie w pełni przystosować się do mechanizmów rządzących kapitalistycznym rynkiem.

Prywatyzacja w Polsce od początku budziła wiele kontrowersji, a jej współczesna ocena nie jest jednoznaczna. Przy sprzedaży przedsiębiorstw zdarzały się przypadki korupcji i innych nadużyć. Część przedsiębiorstw sprzedano poniżej ich rzeczywistej wartości rynkowej. Nowymi właścicielami często stawały się osoby związane z niedawnym reżimem komunistycznym. Proceder ten był jednym z przejawów **uwłaszczenia nomenklatury** (zjawisko to zostanie omówione w następnym temacie).

Stopa bezrobocia w latach 1990–1995



Powszechne uwłaszczenie

Powszechne uwłaszczenie polega na tym, że każdy obywatel uzyskuje bezpośrednią korzyść z przemian w strukturze własnościowej gospodarki. Inaczej to wygląda w ramach prywatyzacji bezpośredniej lub kapitałowej: zyski ze sprzedaży majątku państwowego trafiają do budżetu państwa i to rządzący decydują o tym, na co przeznaczyć te środki.

Zwolennicy powszechnego uwłaszczenia argumentują, że skoro majątek narodowy wypracowało całe społeczeństwo, to wszyscy obywatele mają równe prawo do tego, żeby czerpać zyski z jego sprzedaży. To uzasadnienie ma charakter moralny i opiera się na idei sprawiedliwości dystrybutywnej. W okresie transformacji zwracano również uwagę, że uwłaszczenie jest najszybszym sposobem na to, aby każdy obywatel stał się właścicielem, a zatem równoprawnym uczestnikiem gospodarki kapitalistycznej.

W przyjętych w połowie 1990 r. regulacjach prawnych dotyczących prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych przewidziano możliwość przeprowadzenia powszechnego uwłaszczenia. Opcja ta stała się jednym z głównych tematów prezydenckiej kampanii wyborczej z tego samego roku (→zob. przykład).

W 1991 r. rząd opracował **Program Powszechnej Prywatyzacji**, który został uchwalony przez Sejm w 1993 r. Program ten był realizowany w latach 1994–1998. Objęto nim ponad 500 przedsiębiorstw, których łączna wartość stanowiła wówczas poniżej 5% całego majątku narodowego. Każdy obywatel za opłatą w wysokości 20 zł mógł uzyskać **powszechne świadectwo udziałowe**, które było dowodem potwierdzającym współwłasność określonej części majątku narodowego. Dokument ten można było sprzedać bądź wymienić na akcje **narodowych funduszy inwestycyjnych (NFI)**. Były to specjalne instytucje, które posiadały udziały we wspomnianych przedsiębiorstwach. Miały one zarządzać tymi firmami i rozwijać ich działalność, co z kolei miało przyczyniać się do wzrostu wartości akcji NFI, które znajdowały się w rękach obywateli.

Z Programu Powszechnej Prywatyzacji skorzystało aż 96% Polaków, jednak ich zyski nie przekraczały zazwyczaj kilkudziesięciu złotych. Znaczna część obywateli sprzedała swoje świadectwa udziałowe za ok. 100 zł, tyle bowiem wynosiła ich cena rynkowa. Także NFI nie spełniły pokładanych w nich oczekiwań, nie stały się bowiem platformą umożliwiającą obywatelom udział w decydowaniu o sprawach przedsiębiorstw, a wiele zarządzanych przez nie firm upadło. Dodatkowo z działalnością tych funduszy były związane liczne nadużycia i afery.

Czy wiesz, że...

Na negatywny odbiór NFI przez opinię publiczną miał wpływ także spadek cen ich akcji na Giełdzie Papierów Wartościowych. Było to związane z bessą, która rozpoczęła się w 1998 r. W trakcie trwania tego kryzysu wartość NFI spadła najbardziej ze wszystkich spółek notowanych na giełdzie – straty sięgały 40–50%.

Przykład

100 milionów dla każdego!

Podczas kampanii przed wyborami prezydenckimi w 1990 r. pomysł powszechnego uwłaszczenia trafił do wyobraźni wielu Polaków za sprawą Lecha Wałęsy. Zapowiedział on, że doprowadzi do tego, że każdy obywatel otrzyma czek o wartości 100 mln zł jako odpowiednik należącej się mu części majątku narodowego wypracowanego przez społeczeństwo w epoce PRL. Według obietnic wyborczych Wałęsy właściciele czeków mogliby wymienić je na udziały w przedsiębiorstwach lub na środki pieniężne przeznaczone na zakup nieruchomości. Na początku lat 90. XX w. 100 mln zł stanowiło równowartość ok. 100 średnich miesięcznych pensji, dlatego hasło „100 milionów dla każdego" stało się jednym z najważniejszych tematów kampanii prezydenckiej. W okresie prezydentury Lecha Wałęsy nie zrealizowano postulatu uwłaszczeniowego, co było jedną z przyczyn spadku poparcia społecznego dla tego polityka.

Problemy reprywatyzacji

Formą przekształceń własnościowych jest również reprywatyzacja. Polega ona na tym, że państwo oddaje określone dobra – np. nieruchomości czy przedsiębiorstwa – poprzednim właścicielom, którzy utracili je w wyniku nacjonalizacji bądź wywłaszczenia, zwłaszcza jeśli majątek odebrano im z naruszeniem prawa bądź bez wypłaty odszkodowania. Jeśli taki zwrot jest z różnych przyczyn niemożliwy, wypłaca się rekompensaty. Reprywatyzacja nie jest zatem formą prywatyzacji, gdyż nie oznacza ona przekształcenia tego, co dotychczas stanowiło własność państwową czy komunalną, we własność prywatną – w jej rezultacie następuje po prostu powrót do poprzedniego stanu prawnego.

W większości krajów postkomunistycznych reprywatyzację w mniejszym lub większym zakresie przeprowadzono w pierwszych latach transformacji ustrojowej i gospodarczej. W Polsce problem ten podejmowano wielokrotnie w debacie publicznej, lecz nigdy nie udało się osiągnąć zgody politycznej co do sposobu jego rozwiązania. W 2001 r. Sejm uchwalił ustawę reprywatyzacyjną, jednak zawetował ją ówczesny Prezydent RP, Aleksander Kwaśniewski, i upadła.

Brak regulacji dotyczących reprywatyzacji skutkował tym, że przez lata dochodziło do wielu nadużyć w tym zakresie. Rzekomi spadkobiercy dawnych właścicieli bądź ich pełnomocnicy przejmowali mienie na drodze sądowej bądź administracyjnej, często w niejasnych, budzących wątpliwości okolicznościach. W 2016 r. media nagłośniły **aferę reprywatyzacyjną w Warszawie** – okazało się, że od wielu lat w stolicy trwało przejmowanie nieruchomości, które w 1945 r. zostały znacjonalizowane na mocy tzw. dekretu Bieruta. Ponurą rolę w tym procederze odegrali tzw. **czyściciele kamienic**, czyli ludzie, których nowi właściciele budynków mieszkalnych wynajmowali, aby pozbyli się dotychczasowych lokatorów – mniej lub bardziej nielegalnie, niejednokrotnie z użyciem przemocy. Często dach nad głową tracili osoby, które przez cały okres powojenny mieszkały w przejętych kamienicach (→ zob. przykład).

Nadużycia reprywatyzacyjne skłoniły Sejm do uchwalenia w 2015 r. tzw. **małej ustawy reprywatyzacyjnej** oraz powołania w 2017 r. tzw. **komisji weryfikacyjnej**. Miała ona zbadać nielegalne przejęcia nieruchomości w Warszawie i usunąć ich skutki.

Przykład

Sprawa Jolanty Brzeskiej

Uosobieniem walki z tzw. czyścicielami kamienic stała się **Jolanta Brzeska** – jedna z działaczek **Warszawskiego Stowarzyszenia Lokatorów**. Mieszkała ona w kamienicy przy ul. Nabielaka 9 w Warszawie. Budynek ten został przejęty w 2006 r. w wyniku reprywatyzacji – nowy właściciel zaczął podwyższać czynsz, który po pewnym czasie przekroczył wysokość emerytury Brzeskiej. W tej sytuacji kobieta rozpoczęła działalność społeczną, której centralnym aspektem był sprzeciw wobec dzikiej reprywatyzacji i eksmisji dotychczasowych mieszkańców przez nowych właścicieli przejętych budynków. Brzeska pomagała ofiarom czyścicieli kamienic, brała udział w manifestacjach i protestach, wielokrotnie reprezentowała pokrzywdzonych na posiedzeniach Rady Miasta Warszawy. W 2011 r. aktywistkę brutalnie zamordowano. W 2013 r. prokuratura umorzyła śledztwo w tej sprawie ze względu na niewykrycie sprawców.



Graffiti na ścianie jednej z kamienic w Krakowie

Spór o transformację gospodarczą

O TYM SIĘ MÓWI!

Jeśli w danym kraju są wprowadzane głębokie przemiany o charakterze systemowym, zwykle budzą one duże kontrowersje. Podobnie było i jest do dziś z polską transformacją gospodarczą – od samego jej początku politycy, eksperci i publicyści spierali się o kierunki reform, sposoby ich realizacji oraz ich konsekwencje dla państwa i społeczeństwa.

1 Dużo kontrowersji budzi tempo prywatyzacji. Trzeba prywatyzować szybko. To znaczy w okresie kilku lat, a nie kilkunastu czy kilkudziesięciu. Sądzę, że przemawiają za tym następujące argumenty:

Po pierwsze, tym szybszy będzie marsz ku większej sprawności. Nieprawdą jest, że każde przedsiębiorstwo państwowe jest gorsze od prywatnego, ale nieprawdą jest też, że każda kobieta jest słabsza fizycznie od każdego mężczyzny. Trzeba po prostu porównywać przeciętne. Można powiedzieć, że przeciętnie rzecz biorąc, przedsiębiorstwa prywatne, które działają w warunkach konkurencji i podlegają ostrym ograniczeniom finansowym, są sprawniejsze niż państwowe, a dobre przedsiębiorstwo państwowe byłoby z reguły jeszcze efektywniejsze jako przedsiębiorstwo prywatne.

Drugi argument na rzecz możliwie szybszej prywatyzacji to skrócenie okresu przejścia, okresu niepewności w życiu przedsiębiorstwa, a przy dużej niepewności trudno podejmować niezbędne długofalowe decyzje.

I wreszcie po trzecie: jeżeli sektor państwowy będzie utrzymywać się długo, to będzie występować silna tendencja do powrotu i zakorzenienia się w nim wpływów politycznych.

[…] poprzedni system charakteryzował się tym, że dla niemal wszystkich możliwości wielkiego awansu ekonomicznego były silnie ograniczone. Nowy system tworzy nowe wielkie możliwości, ale możliwości te w nierównym stopniu mogą być wykorzystywane przez różnych ludzi.

W związku z tym mamy do czynienia z pewną nową stratyfikacją: na tych, którzy są w stanie lepiej wykorzystywać nowe możliwości, i na tych, którzy są w stanie je wykorzystywać gorzej. Ci drudzy, rzecz normalna, przeżywają coś, co można nazwać kosztem psychicznym, którego źródłem jest niełatwe, ale ludzkie uczucie: zawiść.

Źródło: L. Balcerowicz, *Demokracja nie zastąpi kapitalizmu*.

2 Dopiero upadek władzy komunistycznej stworzył zasadniczo nową sytuację, z dnia na dzień uczynił bowiem aktualnym pytanie o możliwość szybkiego wprowadzenia kapitalizmu w sposób jak najbardziej świadomy […]. Nie tylko zniknęły więc nagle dotychczasowe przeszkody polityczne, ale i pojawiła się sprzyjająca kapitalizmowi aura psychologiczna.

Inaczej mówiąc, powstała szansa na rozwój liberalizmu ekonomicznego jako liberalizmu stosowanego, i to stosowanego w skali makrospołecznej, która do tej pory była nieosiągalna dla zwolenników kapitalizmu w Europie Wschodniej. W Polsce czy na Węgrzech nic nie wskazywało na to, by obranie przez niekomunistyczne władze kursu na programową „restaurację kapitalizmu" mogło natrafić na jakikolwiek poważniejszy opór. Już sam fakt, że byłby to kurs jawnie niekomunistyczny, stanowił z początku okoliczność niezwykle mu sprzyjającą: doświadczenie realnego socjalizmu legitymizowało kapitalizm jako jego oczywiste przeciwieństwo.

W dodatku silna była wśród ludzi iluzja, że ta radykalna zmiana kursu przyniesie niemal natychmiastowe skutki pozytywne na poziomie każdego gospodarstwa domowego. Najwyraźniej natomiast nie zdawano sobie sprawy ze społecznych kosztów operacji, oczekując, że przyniesie ona zyski i żadnych w istocie strat. Nie wyobrażano też sobie, jakim szokiem będzie dla wielu ludzi zamiana bezpiecznej sytuacji pracownika państwowego na sytuację jednostki, która jest zdana sama na siebie. Tak czy inaczej, liberalizm ekonomiczny znalazł się w obliczu swej wielkiej szansy, którą jeden z jego wybitniejszych przedstawicieli określił nie bez racji jako „fuks absolutny" – świadom najwyraźniej tego, że jego rzecznikom brakowało w istocie wszystkiego poza ideą: tradycji, zaplecza społecznego, doświadczenia, szczegółowego programu działania.

Źródło: J. Szacki, *Liberalizm po komunizmie*.

3 Pewna część społeczeństwa czuje się zagubiona i cierpi na coś, co można by nazwać – z pewną przesadą – sieroctwem społecznym. Życie w wolności okazało się trudne, trudniejsze niż wyidealizowane marzenia o wolności sprzed sześciu lat, oraz mało przewidywalne.

Poprzednio można było zakładać, że jeśli nie podpadnie się politycznie, to nie straci się pracy, nawet jeśli nic by się nie robiło. Słowem: nad naszym życiem zawisło widmo niepewności jutra i im mniej rozumiemy nową rzeczywistość, im trudniej przychodzi nam przyswoić sobie nowe reguły, tym bardziej nieznośna jest owa niepewność jutra, bo tym mniejsze mamy poczucie wpływu na jego kształtowanie.

Znaczna część z nas czuje się bezradna, bo tego nauczył nas poprzedni system. I jeśli widzimy wokół siebie ludzi mniej bezradnych czy wręcz zaradnych, to kiełkuje w nas podejrzenie, że kryje się za tym jakaś zmowa albo nawet oszustwo. Jak to, jesteśmy uczciwi, ciężko pracujemy i nie możemy związać końca z końcem, a innym wszystko przychodzi bez trudu? To niesprawiedliwe – myślimy – i coś z tym trzeba zrobić. Jeśli ktoś ma o tyle więcej, to pewnie dlatego, że ja mam o tyle mniej. Tę postawę wzmacniają zjawiska korupcji i afer gospodarczych, które są incydentalne, ale za to bardzo spektakularne, i pozwalają tym, którzy czują się bezradni, uogólnić je na całą sferę gospodarczą i cały rynek.

[…] Wyuczona bezradność jest mechanizmem funkcjonującym na zasadzie samospełniającego się proroctwa. Jeśli ktoś czuje się bezradny, nie podejmuje działań, które mogłyby poprawić jego sytuację, sądzi bowiem, że będą one nieskuteczne, albo jest bezradny w formułowaniu trafnej strategii postępowania, bo myśli ciągle w kategoriach dawnego systemu. Jest to samospełniające się proroctwo, ponieważ prowadzi do sytuacji, której się obawiamy. Nie potrafimy sobie poradzić z własnym życiem i nowymi regułami właśnie dlatego, że nie próbujemy tego zrobić.

Źródło: E. Wnuk-Lipiński, *Wyuczona bezradność*.

4 Autorzy przemian roku 1989 mówią o nim dość niechętnie. Jakby półgębkiem. Chodzi o faktyczny brak suwerenności w procesie wybierania przez porzucającą komunizm Polskę nowego ustroju gospodarczego.

Proszę mnie źle nie zrozumieć. To nie jest żadne oskarżenie ówczesnych elit o perfidną „zdradę stanu" albo „nową targowicę". Chodzi raczej o trzeźwą konstatację twardego faktu. W 1989 roku Polska nie była państwem w pełni władnym decydować o swojej przyszłości. To zresztą w polityce międzynarodowej nic nowego. Im państwo mniejsze i ekonomicznie słabsze, tym bardziej musi się liczyć z podmiotami zewnętrznymi. Na przykład z wierzycielami. A ci trzymali wówczas Polskę mocno w garści. Nie ma więc racji Waldemar Kuczyński, w 1989 r. główny doradca premiera Tadeusza Mazowieckiego […], który od lat przekonuje, że jego ekipie „nikt nie sufl ował [tu: nie dyktował] arcyliberalnej terapii szokowej" (to słowa Kuczyńskiego z rozmowy ze mną). To w sumie dosyć naiwne prężenie muskułów. Tak naprawdę pole manewru pierwszych niekomunistycznych rządów było mocno ograniczone. Z jednej strony decydowały o tym rzeczywistość i dokonujące się od czasów pamiętnej ustawy Wilczka/Rakowskiego (1988) dzikie urynkowienie gospodarki. Z drugiej przyjęcie neoliberalnej „dobrej nowiny" było tym, czego oczekiwali wówczas od Warszawy jej zagraniczni wierzyciele, publiczni i prywatni, którzy wprawdzie Polsce sporą część zadłużenia darowali, ale nigdy w formie, którą parlamentarzystom Solidarności przedstawił Jeffrey Sachs. W sierpniu 1989 r. mówił on podczas posiedzenia senackiej komisji ds. gospodarczych: „Jedyne, co musicie teraz zrobić, to wysłać swoim wierzycielom kartki pocztowe z tekstem «Mamy wolną Polskę. Nie zamierzamy spłacać długów komunistycznej dyktatury. Pozdrawiamy z Warszawy»". Słychało się tego znakomicie. W praktyce jednak gabinety Tadeusza Mazowieckiego (1989–1991) czy Jana Krzysztofa Bieleckiego (1991) wiedziały, że zadłużeniowa pętla zostanie poluzowana tylko wówczas, gdy Polska będzie postępowała według wskazówek płynących z waszyngtońskich instytucji finansowych. Nie pozostawało im więc nic innego, jak płynąć z neoliberalnym prądem i liczyć, że społeczeństwo wytrzyma szokową kurację (bezrobocie, spadek realnych dochodów), którą mu zafundowali.

Źródło: R. Woś, *Dziecięca choroba liberalizmu*.

? Podaj przykłady problemów związanych z transformacją gospodarczą, o których wspominają autorzy przytoczonych tekstów.

? Wyjaśnij, na czym polegało zjawisko wyuczonej bezradności, o którym jest mowa w tekście 3.

Ćwiczenia

WYKONAJ W ZESZYCIE

1 Przeczytaj tekst i wykonaj polecenia.

Praca z tekstem źródłowym

Śmieciowe formy zatrudnienia to element większej całości: pewnego wariantu kapitalizmu, który zadomowił się na dobre nad Wisłą. Śmieciowego kapitalizmu.
Powstał on w wyniku przepuszczenia przyjętego w latach 90. neoliberalnego kursu reformatorskiego przez naszą lokalną specyfikę. Kurs ten zmierzał do osłabienia roli państwa i rozszerzenia działania rynku kapitalistycznego tak bardzo, jak to tylko możliwe. Nasze zazwyczaj marne państwo (lokalna tradycja) zostało jeszcze dodatkowo osłabione przez doktrynerską presję na jego osłabienie. W tej sytuacji żywioł rynku nie miał już żadnych tam, żadna moc nie była w stanie go zrównoważyć.

Rynek kapitalistyczny to jednak siła, która wymaga cywilizowania, w przeciwnym razie zamienia się w amoralnego potwora, który zmiecie wszystkie bariery przyzwoitości na swojej drodze. W taki sam bowiem sposób jak pieniądz gorszy wypiera pieniądz lepszy, nieprzyzwoite formy kapitalizmu wypierają te lepsze. I jest to proces o charakterze obiektywnym, niezwiązany wcale z jakością charakteru ludzi, którzy biorą w nim udział (mogą go wcale nie chcieć). Sam system wymusza demoralizację. Mechanizm jest prosty: jeśli można uzyskać przewagę konkurencyjną przez granie nie fair, prędzej czy później granie nie fair się upowszechni, ci bowiem, którzy chcieliby grać fair, przegrają z nieuczciwymi. Nagradzane przez rynek oszustwo wkrótce staje się normą.

[…] Nasze państwo stało przez ostatnie 25 lat po stronie silniejszych w grze rynkowej, w przekonaniu, że wszystkim się to opłaci (przypływ miał wszak podnosić wszystkie łódki). Dziś widać wyraźnie, że było w tym wiele naiwności. Skutek uboczny tej wieloletniej polityki to poczucie osamotnienia i bezsilności wielkiej części społeczeństwa. Dziś samotność, lęk i poczucie niepewności stały się nie do wytrzymania. Pora na zmiany. Dobrze byłoby, aby poszły one w kierunku tzw. nordyckiego modelu społecznego i ekonomicznego. Najlepiej na świecie łączy on wolność gospodarowania z równością i sprawiedliwością. I tylko proszę mi nie mówić, że nas na niego nie stać. Skandynawowie dlatego stali się bogaci, bo system ten zastosowali, a nie dlatego go zastosowali, bo stali się bogaci. Nadto hojne państwo socjalne jest tylko jednym z jego elementów, być może wcale nie najważniejszym.

Źródło: A. Szahaj, *Śmieciowy kapitalizm*.

a) Wyjaśnij, jaki kierunek przemian polityczno-gospodarczych obrało państwo polskie po 1989 r. Jak ocenia go autor przytoczonego tekstu?

b) Omów społeczne skutki transformacji gospodarczej, które zostały opisane w zacytowanym fragmencie.

★ **c)** Czy autora tekstu można nazwać zwolennikiem leseferyzmu? Uzasadnij swoją odpowiedź, odwołując się do informacji odnalezionych w internecie.

2 Wyjaśnij, w czym przejawiał się kryzys gospodarczy w latach 80. XX w. w Polsce. Porównaj ówczesną sytuację gospodarczą państwa z sytuacją panującą w naszym kraju współcześnie.

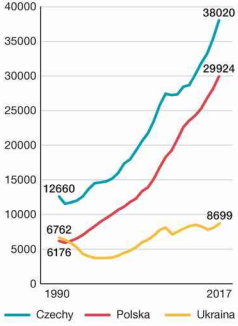
! **3** Podaj przykłady działań podjętych w ramach planu Balcerowicza. Wyjaśnij, jakie cele chcieli osiągnąć za ich pomocą reformatorzy polskiej gospodarki.

! **4** Wyjaśnij, na czym polega różnica między prywatyzacją a reprywatyzacją. Omów, w jaki sposób realizowano oba procesy w Polsce w ostatnich 30 latach.

5 Zapoznaj się z zamieszczonymi wykresami i wykonaj polecenia.

Praca wykresem

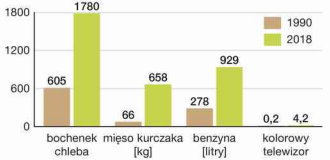
Poziom zamożności
PKB *per capita*, uwzględniające siłę nabywczą (dane w dolarze międzynarodowym)



Struktura polskiej gospodarki



Siła nabywcza wynagrodzeń
produkty możliwe do nabycia za przeciętne miesięczne wynagrodzenie



Źródło: A. Cieślak-Wróblewska, G. Siemionczyk, *Polska jest dziś pięć razy bogatsza niż w 1989 r.*

a) Porównaj zmiany w poziomie zamożności w Polsce i w Czechach. Wskaż, w którym z tych państw społeczeństwo bogaciło się szybciej. Odpowiedź uzasadnij, odwołując się do danych z pierwszego wykresu.

b) Wyjaśnij, jak w latach 1988–2017 zmieniało się znaczenie poszczególnych sektorów Polskiej gospodarki.

6 Napisz dwustronicowe wypracowanie, w którym dokonasz bilansu i oceny transformacji gospodarczej w Polsce po 1989 r. Uwzględnij krótko- i długoterminowe skutki społeczne i ekonomiczne reform wprowadzonych po upadku komunizmu.

7 Poszukaj informacji na temat prywatyzacji wybranego przedsiębiorstwa państwowego. Oceń przebieg i skutki tego procesu. Zwróć uwagę na obecną sytuację firmy.

★ **8** Zapoznaj się z wynikami sondażu przeprowadzonego w 2000 r. i wyjaśnij, na czym polega zależność wynikająca z przedstawionych danych.

Praca z tabelą

Ocena własnych warunków materialnych	Czy, Pana/Pani zdaniem, w porównaniu z ostatnimi latami systemu komunistycznego, to jest z drugą połową lat 80., sytuacja gospodarcza kraju poprawiła się, pogorszyła czy nie zmieniła się?			
	Poprawiła się	Nie zmieniła się	Pogorszyła się	Trudno powiedzieć
Złe	26%	12%	50%	11%
Średnie	36%	11%	32%	20%
Dobre	57%	11%	14%	18%

Źródło danych: badanie CBOS.

5 Postkomunizm

aspekty postkomunizmu | uwłaszczenie nomenklatury | kapitalizm polityczny | rządy postkomunistyczne | afery korupcyjne

Transformacja ustrojowa i gospodarcza Polski nie dokonała się z dnia na dzień. Był to proces rozciągnięty na lata. Część badaczy nazywa ten okres postkomunizmem, przez co podkreśla, że pod pewnymi względami została zachowana ciągłość z poprzednim ustrojem. Jakie więc argumenty przemawiają za tym, żeby posługiwać się tą nazwą? Na czym polegały charakterystyczne dla postkomunizmu zjawiska uwłaszczenia nomenklatury i kapitalizmu politycznego? Jakie były najważniejsze osiągnięcia poszczególnych rządów z lat 90. XX w.? W jakich okolicznościach siły polityczne wywodzące się z dawnej PZPR utraciły swoje wpływy?

Czym jest postkomunizm?

Termin „postkomunizm" ma dwojakie znaczenie: z jednej strony określa się tak okres przejściowy, który nastąpił po upadku reżimu komunistycznego, z drugiej natomiast – zespół zjawisk politycznych, ustrojowych, ekonomicznych i społecznych, które były charakterystyczne dla lat 90. XX w. Występowały one nie tylko w Polsce, lecz także w innych państwach Europy Środkowo-Wschodniej, w których pod koniec lat 80. rozpoczęła się transformacja ustrojowa.

Badacze postkomunizmu w Polsce w swoich analizach koncentrują się na jego trzech głównych aspektach: historyczno-chronologicznym, politycznym i gospodarczym.

Aspekt historyczno-chronologiczny

W tym zakresie przyjmuje się, że postkomunizm przypadł na lata, w których likwidowano rozwiązania charakterystyczne dla reżimu komunistycznego i gospodarki centralnie planowanej, a w ich miejsce wprowadzano liberalną demokrację i kapitalizm. O ile wśród badaczy panuje zgoda, że okres ten rozpoczął się w 1989 r., o tyle znacznie trudniej jest wskazać moment, w którym się zakończył. Wielu zwolenników zyskał pogląd, że wydarzeniem, które zamknęło w Polsce epokę postkomunizmu, było wejście w życie nowej konstytucji w 1997 r.

Aspekt polityczny

Postkomunizm rozumiany w tym kontekście oznacza sytuację, w której dawne elity komunistyczne zachowały znaczne wpływy polityczne mimo transformacji ustrojowej. Jak już wiemy, w porozumieniach zawartych przy Okrągłym Stole partie starego układu – Polska Zjednoczona Partia Robotnicza, Zjednoczone Stronnictwo Ludowe i Stronnictwo Demokratyczne – zagwarantowały sobie większość mandatów w Sejmie wybranym w czerwcu 1989 r. W trakcie dalszych przemian ugrupowania te nie zostały zdelegalizowane, ale doszło w nich do dużych zmian organizacyjnych, dzięki którym dostosowały się one do funkcjonowania w warunkach demokracji i pluralizmu politycznego. Sojusz Lewicy Demokratycznej (SLD), którego główną część stanowiła demokratyczna następczyni PZPR – Socjaldemokracja Rzeczypospolitej Polskiej (SdRP) – przez kilkanaście lat cieszył się dużym poparciem społecznym i dwukrotnie sprawował władzę: w latach 1993–1997 i 2001–2005. Aleksander Kwaśniewski – pierwszy przewodniczący zarówno SdRP, jak i SLD oraz były polityk PZPR – przez dwie kadencje sprawował urząd Prezydenta RP. Można powiedzieć, że aż do 2005 r. główny podział na polskiej scenie politycznej przebiegał między SLD a różnymi partiami postsolidarnościowymi.

Aspekt gospodarczy

W transformacji gospodarczej wzięło udział wiele osób, które w okresie PRL należały do nomenklatury, czyli pełniły funkcje kierownicze w PZPR, administracji, gospodarce, mediach czy służbach specjalnych. Dzięki uprzywilejowanej pozycji przed 1989 r. oraz posiadanym kontaktom miały one łatwiejszy dostęp do prywatyzowanego majątku i finansowania (np. do kredytów) niż przeciętni obywatele. Reprezentanci dawnego systemu przejmowali więc na własność przedsiębiorstwa lub poszczególne części majątku upadających fabryk (np. linie produkcyjne), a często także zakładali własne firmy. Dzięki temu mogli zachować dotychczasowy status społeczny w realiach gospodarki kapitalistycznej. Zjawisko to określa się jako **uwłaszczenie nomenklatury**.

Kapitalizm polityczny

Część badaczy wskazuje, że zjawiska charakterystyczne dla postkomunizmu uniemożliwiały prawidłowe funkcjonowanie i rozwój państwa, gospodarki i społeczeństwa. Według tej interpretacji w realiach lat 90. w Polsce ukształtował się tzw. **kapitalizm polityczny**, czyli specyficzny system gospodarczy, w którym występowały patologiczne powiązania między klasą polityczną a światem biznesu.

Początkowo w Polsce działanie kapitalizmu politycznego przejawiało się przede wszystkim w uwłaszczaniu się nomenklatury. W późniejszych latach jego główną formą stał się proceder polegający na obsadzaniu stanowisk w spółkach Skarbu Państwa osobami związanymi z rządzącymi partiami politycznymi. Do negatywnych zjawisk właściwych dla kapitalizmu politycznego zalicza się także kształtowanie prawa w taki sposób, aby przepisy zapewniały uprzywilejowaną pozycję na rynku przedsiębiorstwom blisko powiązanym z władzą, oraz przyznawanie takim firmom zamówień publicznych. W związku z tym w państwach, w których występuje kapitalizm polityczny, panuje również duża korupcja na styku sektorów publicznego i prywatnego.

Do nadużyć typowych dla kapitalizmu politycznego dochodziło właściwie we wszystkich państwach Europy Środkowo-Wschodniej przechodzących proces transformacji, jednak w różnej skali. Zdecydowanie mniejsza była ona w landach dawnej Niemieckiej Republiki Demokratycznej, które po zjednoczeniu Niemiec stały się częścią RFN i zostały wchłonięte przez zachodnioniemiecki system polityczno-gospodarczy. Natomiast najbardziej rozbudowaną postać kapitalizm polityczny przybrał w Rosji i Ukrainie (→ zob. przykład).

Przykład

Kapitalizm polityczny w Rosji

„Oligarchie z lat 90., powstałe na przecięciu ekonomii i instytucji politycznych, składają się z sojuszy między dawną nomenklaturą, oficerami wojska i KGB oraz zorganizowaną przestępczością. Klany stanowią podstawowy budulec struktur oligarchicznych […]. Przypadek klanu Czubajsa, który stał się jednym z najpotężniejszych rosyjskich klanów w latach 90. […], jest szczególnie pouczający. Głównym rozgrywającym w grupie jest Anatolij Czubajs [wieloletni wicepremier i minister finansów Rosji], który ciesząc się wsparciem Zachodu, prowadził reformy ekonomiczne oraz prywatyzację […] oraz zyskał niewiarygodne wpływy (zarówno w rządzie, jak i poza nim). […] Klan Czubajsa zdobył szerokie umocowanie polityczne i często działał poprzez dekrety prezydenckie. Klan zawłaszczył struktury prywatnej przedsiębiorczości oraz państwową biurokrację. Działał jednocześnie na wielu polach: rządu, prawodawstwa, gospodarki oraz reform (w tym prywatyzacji, rozwoju sektora prywatnej przedsiębiorczości oraz rynków kapitałowych) […]. Oligarchie i klany podstawy znajdują w grupach finansowo-przemysłowych […], które zdobyły znaczną kontrolę nad częścią rosyjskiej gospodarki, jak również nad czołowymi mediami w kraju".

Źródło: J.R. Wedel, *Klany, kliki i zawłaszczone państwa.*

Przedterminowe wybory parlamentarne w 1993 r.

Sejm RP I kadencji był bardzo rozdrobniony politycznie. Różnice programowe między partiami i wynikające z nich spory oraz konflikty personalne uniemożliwiały uformowanie stabilnej większości parlamentarnej. Rząd Jana Olszewskiego istniał zaledwie 6 miesięcy (1991–1992). Powołany po jego dymisji na premiera prezes PSL Waldemar Pawlak (1992) po 35 dniach starań nie zdołał zgromadzić większości głosów w izbie niższej, a tym samym uzyskać wotum zaufania. Przeciwko rządowi Hanny Suchockiej (1992–1993) po niespełna roku funkcjonowania uchwalono wotum nieufności przewagą zaledwie jednego głosu. W konsekwencji Prezydent RP Lech Wałęsa rozwiązał Sejm i zarządził przedterminowe wybory parlamentarne.

Odbyły się one według nowej ordynacji wyborczej. Wprowadzała ona **progi wyborcze**, wynoszące odpowiednio **5%** dla partii startujących samodzielnie oraz **8%** dla koalicji wyborczych. Dodatkowo do przeliczania głosów na mandaty zastosowano **metodę d'Hondta**, która zwykle wzmacnia ugrupowania duże kosztem małych. Rozwiązania te miały zapobiec nadmiernemu rozdrobnieniu partyjnemu w następnej kadencji parlamentu.

Wybory wygrał Sojusz Lewicy Demokratycznej. Choć komitet ten uzyskał zaledwie 20,41% ważnie oddanych głosów, to przełożyło się to na aż 171 mandatów w Sejmie RP.

Czy wiesz, że...

W 1993 r., gdy na czele rządu stała Hanna Suchocka, Polskę opuścili ostatni żołnierze rosyjscy. Wydarzenie to miało ogromne znaczenie symboliczne, gdyż oddziały armii radzieckiej stacjonowały na terenie naszego kraju od zakończenia II wojny światowej i były ważnym instrumentem kontroli ZSRS nad Polską. Wycofywanie wojsk rosyjskich rozpoczęło się już w 1991 r. Ostatecznie kwestie tę uregulowano w umowach między Rzecząpospolitą a Federacją Rosyjską, zawartych przez rząd Jana Olszewskiego.

Większość działaczy SLD stanowiły osoby, które swoją aktywność polityczną rozpoczynały w PZPR. Przywódcy tej formacji deklarowali jednak, że jest ona nowoczesnym i demokratycznym ugrupowaniem lewicowym. Drugie miejsce zajęło Polskie Stronnictwo Ludowe, które osiągnęło poparcie 15,4% Polaków i uzyskało aż 132 mandaty poselskie.

Tak duża przewaga SLD i PSL w parlamencie wynikała przede wszystkim z tego, że większość ugrupowań postsolidarnościowych nie zdołała przekroczyć progów wyborczych. Poza Sejmem znalazły się m.in. Kongres Liberalno-Demokratyczny i Porozumienie Centrum. Główną przyczyną porażki tych partii było to, że większość z nich wystartowała w wyborach samodzielnie – ich liderzy byli bowiem ze sobą tak skłóceni, że personalne konflikty uniemożliwiły zbudowanie koalicji wyborczych. Jednak

Wyniki wyborów parlamentarnych w 1993 r.

Nazwa komitetu / partii politycznej	Wynik wyborów do Sejmu		Wynik wyborów do Senatu (liczba mandatów)
	Wynik procentowy	Liczba mandatów	
Sojusz Lewicy Demokratycznej	20,41%	171	37
Polskie Stronnictwo Ludowe	15,40%	132	36
Unia Demokratyczna	10,59%	74	4
Unia Pracy	7,28%	41	2
Konfederacja Polski Niepodległej	5,77%	22	0
Bezpartyjny Blok Wspierania Reform	5,41%	16	2
Komitety mniejszości niemieckiej	0,61%	4	1
Inni	34,53%	0	18

klęska obozu postsolidarnościowego wynikała również stąd, że znaczna część społeczeństwa była rozczarowana przebiegiem transformacji, przede wszystkim obniżeniem poziomu życia i wysokim bezrobociem. Winą za to obarczano właśnie polityków wywodzących się z dawnej opozycji antykomunistycznej, którzy po 1989 r. wdrażali reformy gospodarcze.

Postkomuniści u władzy

Po wyborach parlamentarnych w 1993 r. powstała koalicja rządowa SLD-PSL. Premierem został lider ludowców **Waldemar Pawlak**. Między koalicjantami dość szybko pojawiły się konflikty i po niespełna półtora roku Pawlaka na czele rządu zastąpił jeden z liderów SLD – **Józef Oleksy**. Pełnił on jednak tę funkcję tylko przez rok. Utracił stanowisko po tym, jak Andrzej Milczanowski – minister spraw wewnętrznych zasiadający w rządzie ze wskazania Prezydenta RP – oskarżył Oleksego o szpiegostwo na rzecz Rosji (tzw. afera Olina). Tekę premiera objął wówczas inny z liderów SLD – **Włodzimierz Cimoszewicz**.

Znaczne poparcie społeczne, jakim w połowie lat 90. cieszyła się postkomunistyczna lewica, w 1995 r. przyniosło zwycięstwo w wyborach prezydenckich jej przywódcy – **Aleksandrowi Kwaśniewskiemu**, który w II turze pokonał urzędującego Prezydenta RP – Lecha Wałęsę.

Rządy koalicji SLD-PSL doprowadziły do spowolnienia tempa reform, przede wszystkim prywatyzacji, co było odpowiedzią na oczekiwania społeczne. Od 1994 r. wdrażano program „Strategia dla Polski" autorstwa wicepremiera i ministra finansów Grzegorza Kołodki, dzięki czemu udało się obniżyć bezrobocie i spowolnić inflację. Wyraźnie spadła liczba strajków i protestów społecznych.

W polityce zagranicznej kontynuowano proeuropejski kurs poprzednich gabinetów. W 1994 r. Polska złożyła wniosek o członkostwo w UE. W latach 1993–1997 trwały również prace nad nową konstytucją. Po wielu sporach w parlamencie powstała szeroka koalicja złożona z SLD, PSL, UP i UW (następczyni Unii Demokratycznej), której udało się doprowadzić do przyjęcia nowej ustawy zasadniczej.

Koalicja SLD-PSL przez cały okres swoich rządów była destabilizowana przez konflikty personalne i programowe. Dochodziło również do sporów w relacjach z prezydentem Wałęsą. Kulminacja tych napięć nastąpiła w momencie, w którym podejrzenie o agenturalną działalność padło na premiera Oleksego. Po objęciu funkcji głowy państwa przez Aleksandra Kwaśniewskiego relacje między Prezydentem RP a Radą Ministrów znacznie się poprawiły.

Czy wiesz, że...

Wydarzeniem, które spowodowało spadek popularności SLD pod koniec jego rządów, przed zbliżającymi się wyborami parlamentarnymi, była tzw. **powódź tysiąclecia**, która w lipcu i sierpniu 1997 r. dotknęła południowo-zachodnią Polskę. Na rząd Włodzimierza Cimoszewicza spadła krytyka za brak przygotowania państwa na wypadek klęski żywiołowej. Dodatkowo do spadku notowań SLD przyczyniła się wypowiedź premiera, w której wytknął poszkodowanym, że nie wykupili wcześniej ubezpieczenia. Choć Cimoszewicz przeprosił za te słowa, prawicowa opozycja często przywoływała je podczas kampanii wyborczej.

Wyniki wyborów prezydenckich w 1995 r.*

Kandydat	Partia polityczna	I tura	II tura
Aleksander Kwaśniewski	Socjaldemokracja Rzeczypospolitej Polskiej (w ramach SLD)	35,11%	51,72%
Lech Wałęsa	bezpartyjny	33,11%	48,28%
Jacek Kuroń	Unia Wolności	9,22%	–
Jan Olszewski	Ruch dla Rzeczypospolitej	6,86%	
Waldemar Pawlak	Polskie Stronnictwo Ludowe	4,31%	

* Uwzględniono tylko pięciu kandydatów z najwyższym wynikiem w I turze.

Rząd Jerzego Buzka

W 1997 r. wybory parlamentarne wygrała **Akcja Wyborcza Solidarność** (AWS) – koalicja ugrupowań prawicowych i centroprawicowych. Na jej czele stał Marian Krzaklewski, ówczesny przewodniczący NSZZ „Solidarność". AWS zawarł koalicję z Unią Wolności – szefem większościowego rządu został **Jerzy Buzek**, mało wówczas znany były działacz związkowy, profesor Politechniki Opolskiej i ekspert gospodarczy. Teki wicepremierów na początku kadencji objęli Leszek Balcerowicz (UW) i Janusz Tomaszewski (AWS).

Rząd Buzka postawił sobie za cel gruntowną przebudowę państwa. Miał on zostać zrealizowany dzięki wdrożeniu czterech reform: administracji publicznej, systemu oświaty, systemu emerytalnego i ochrony zdrowia (→ zob. schemat na s. 253). W polityce zagranicznej sukcesami rządu były wprowadzenie Polski do Organizacji Paktu Północnoatlantyckiego (NATO) w 1999 r. oraz rozpoczęcie oficjalnych negocjacji w sprawie przystąpienia Rzeczypospolitej do UE.

Wszystkie planowane reformy weszły w życie w 1999 r. Rządzący nie przewidzieli, że równoczesne wprowadzenie czterech poważnych zmian instytucjonalnych może wywołać wiele problemów: od znaczącego wzrostu deficytu w budżecie państwa aż po niezadowolenie społeczne i protesty. Dodatkowo zaczęła się pogarszać sytuacja gospodarcza, m.in. ponownie wzrosło bezrobocie. Wszystko to powodowało, że gabinet Buzka i wspierające go partie systematycznie traciły poparcie. W koalicji zaczęły narastać konflikty, które doprowadziły do tego, że Unia Wolności opuściła rząd w 2000 r., przez co utracił on większość w parlamencie. Doszło także do rozłamu wewnątrz AWS. W tym samym roku odbyły się wybory prezydenckie. Kandydat rządzącej partii Marian Krzaklewski zdobył w nich zaledwie 15,57% poparcia i zajął trzecie miejsce. Wygrał już w I turze Aleksander Kwaśniewski, który uzyskał 53,9% głosów.

Pod koniec ówczesnej kadencji Sejmu doszło także do pewnych manipulacji prawem wyborczym. Badania sondażowe z początku 2001 r.

Wyniki wyborów parlamentarnych w 1997 r.

Nazwa komitetu / partii politycznej	Wynik wyborów do Sejmu		Wynik wyborów do Senatu (liczba mandatów)
	Wynik procentowy	Liczba mandatów	
Akcja Wyborcza Solidarność	33,83%	201	51
Sojusz Lewicy Demokratycznej	27,13%	164	28
Unia Wolności	13,37%	60	8
Polskie Stronnictwo Ludowe	7,31%	27	3
Ruch Odbudowy Polski	5,56%	6	5
Mniejszość Niemiecka	0,39%	2	0
Inne komitety	12,41%	0	5

Wyniki wyborów prezydenckich w 2000 r.*

Kandydat	Partia polityczna	I tura	II tura
Aleksander Kwaśniewski	bezpartyjny	53,9%	–
Andrzej Olechowski	bezpartyjny	17,3%	
Marian Krzaklewski	Ruch Społeczny Akcja Wyborcza Solidarność	15,57%	
Jarosław Kalinowski	Polskie Stronnictwo Ludowe	5,95%	
Andrzej Lepper	Samoobrona RP	3,05%	

* Uwzględniono tylko pięciu kandydatów z najwyższym wynikiem w I turze.

Cztery reformy rządu Jerzego Buzka

Reforma administracji publicznej

- Wprowadzono trójstopniowy podział administracyjny państwa: na gminy, powiaty i województwa. Wcześniej był on dwustopniowy, nie istniały bowiem powiaty.
- Zmniejszono liczbę województw z 49 do 16 i wprowadzono w nich samorząd.
- Utworzono 308 powiatów o charakterze samorządowym.
- Większość dotychczasowych miast wojewódzkich uzyskało status miast na prawach powiatu.
- Ograniczono rolę rządowej administracji w terenie, przede wszystkim wojewodów, i przekazano część jej kompetencji samorządom województw.

Reforma systemu oświaty

- Przekształcono dwustopniową strukturę szkolnictwa w trójstopniową – utworzono 3-letnie gimnazja.
- Wprowadzono państwowe egzaminy zewnętrzne kończące szkołę podstawową, gimnazjum oraz liceum bądź technikum – egzamin gimnazjalny i matura zastąpiły egzaminy rekrutacyjne odpowiednio do szkół ponadgimnazjalnych i na studia.

Reforma emerytalna

- Przyjęto system składkowy w naliczaniu emerytury – wysokość tego świadczenia miała odtąd zależeć od wysokości składek emerytalnych, które w okresie aktywności zawodowej odprowadzał pracownik, czyli de facto od jego dochodów.
- Wprowadzono nowy system emerytalny oparty na trzech filarach: na obowiązkowym ubezpieczeniu w ZUS (I filar), na obowiązkowych składkach odprowadzanych do wybranego przez pracownika otwartego funduszu emerytalnego (OFE), który miał inwestować te pieniądze (II filar), oraz na dobrowolnych wpłatach do różnego rodzaju prywatnych funduszy emerytalnych (III filar).

Reforma ochrony zdrowia

- W każdym województwie powołano tzw. kasę chorych – specjalną instytucję, która miała kupować usługi medyczne od świadczących je podmiotów (przychodni, szpitali, poradni itp.) dla swoich członków (obywateli).
- Zakłady opieki zdrowotnej miały rywalizować ze sobą o środki z kas chorych, np. oferując niższe ceny za usługi medyczne.
- Reforma była nieprzygotowana – okazało się, że ograniczyła ona dostęp obywateli do świadczeń zdrowotnych. Następny rząd w 2003 r. zlikwidował kasy chorych, a w ich miejsce powołał jedną centralną instytucję – Narodowy Fundusz Zdrowia.

pokazywały, że w nadchodzących wyborach parlamentarnych SLD może zdobyć ponad połowę mandatów w Sejmie, natomiast poparcie dla Akcji Wyborczej Solidarność, Unii Wolności i Polskiego Stronnictwa Ludowego oscyluje w okolicach 5%. W związku z tym ugrupowania te doprowadziły do uchwalenia nowej ordynacji wyborczej. Najważniejsza zmiana dotyczyła sposobu przeliczania głosów na mandaty: metodę d'Hondta zastąpiono **metodą Sainte-Laguë**, która jest korzystniejsza dla małych i średnich ugrupowań.

Rządy Leszka Millera i Marka Belki

Jesienią 2001 r. odbyły się wybory parlamentarne, które w znacznym stopniu przeorganizowały polską scenę polityczną. Wygrała je koalicja Sojuszu Lewicy Demokratycznej i Unii Pracy. Z powodu zmienionej ordynacji wyborczej SLD-UP nie udało się jednak zdobyć samodzielnej większości w Sejmie i konieczne było – podobnie jak w 1993 r. – utworzenie koalicji rządowej z PSL. Premierem został szef SLD **Leszek Miller**.

Ogromne zmiany dokonały się w ramach centroprawicy. Do parlamentu nie dostały się partie, które w minionej kadencji sprawowały władzę: Akcja Wyborcza Solidarność (startująca jako AWS Prawicy) i Unia Wolności. Natomiast po raz pierwszy swoich przedstawicieli wprowadziły Platforma Obywatelska (PO), Prawo i Sprawiedliwość (PiS) oraz Liga Polskich Rodzin (LPR). PiS i PO były ugrupowaniami o rodowodzie postsolidarnościowym. Pierwsza z tych partii została powołana przez braci Lecha i Jarosława Kaczyńskich, natomiast druga – przez Andrzeja Olechowskiego, Macieja Płażyńskiego i Donalda Tuska. Ponadto po raz pierwszy mandaty w Sejmie uzyskała Samoobrona RP – ugrupowanie populistyczne, którego przywódcą był Andrzej Lepper.

Rząd Millera rozpoczynał kadencję ze stabilną większością w Sejmie i przytłaczającą większością w Senacie, dlatego niektórzy publicyści i politolodzy przewidywali wieloletnie rządy centrolewicy. Ponadto postkomunistyczny gabinet odnosił sukcesy na arenie międzynarodowej: w 2002 r. rząd doprowadził do zakończenia negocjacji członkowskich z Unią Europejską. W 2003 r. podpisano traktat akcesyjny i przeprowadzono pomyślnie referendum w sprawie członkostwa. 1 maja 2004 r. Polska stała się jednym z państw UE.

Jednak w tym samym czasie formacja postkomunistyczna była wstrząsana kolejnymi aferami korupcyjnymi i politycznymi (m.in. afera starachowicka, afera Orlenu, afera Dochnala). Największe konsekwencje polityczne miała **afera Rywina**, w ramach której ujawniono nieprawidłowości podczas prac nad ustawą o mass mediach. Wybuchła ona pod koniec 2002 r. Na początku następnego roku Sejm powołał komisję śledczą, której zadaniem było zbadanie kulis tej sprawy (→zob. przykład na s. 255).

Ujawnione nadużycia i mechanizmy korupcyjne spowodowały spadek poparcia społecznego dla SLD i **głęboki kryzys** wewnątrz tej partii. W 2004 r. część jej działaczy z Markiem Borowskim na czele utworzyła nowe ugrupowanie – Socjaldemokrację Polską (SDPL). Wcześniej, bo już na początku 2003 r., doszło do konfliktu w koalicji rządowej. W jego

Wyniki wyborów parlamentarnych w 2001 r.

Nazwa komitetu / partii politycznej	Wynik wyborów do Sejmu		Wynik wyborów do Senatu (liczba mandatów)
	Wynik procentowy	Liczba mandatów	
Sojusz Lewicy Demokratycznej – Unia Pracy	41,04%	216	75
Platforma Obywatelska	12,68%	65	–*
Samoobrona RP	10,2%	53	2
Prawo i Sprawiedliwość	9,5%	44	–*
Polskie Stronnictwo Ludowe	8,98%	42	4
Liga Polskich Rodzin	7,87%	38	2
Mniejszość Niemiecka	0,36%	2	0
Blok Senat 2001	–	–	15
Inne komitety	9,37%	0	2

* W wyborach do Senatu kandydaci PO i PiS startowali w ramach szerokiej koalicji ugrupowań postsolidarnościowych Blok Senat 2001.

następstwie premier Miller wystąpił do Prezydenta RP o odwołanie ministrów z PSL. Większość parlamentarna się rozpadła, a rząd zaczął funkcjonować jako mniejszościowy. Sam Miller w następnym roku podał się do dymisji, a jego miejsce zajął inny polityk SLD **Marek Belka**, cieszący się poparciem prezydenta Kwaśniewskiego. Nowy gabinet także miał charakter mniejszościowy. Oficjalnie przedstawiał się jako bezpartyjny rząd fachowców, gdyż na czele kilku ministerstw stanęli specjaliści z różnych dziedzin, niezwiązani dotąd z polityką.

W czasie gdy poparcie społeczne dla postkomunistów systematycznie spadało, w siłę rosły dwa ugrupowania, które przez kolejne dwie dekady miały dominować na polskiej scenie politycznej: Prawo i Sprawiedliwość oraz Platforma Obywatelska.

Przykład

Afera Rywina

W 2002 r. Lew Rywin (producent filmowy) zgłosił się z propozycją korupcyjną do Adama Michnika (redaktora naczelnego „Gazety Wyborczej") oraz Wandy Rapaczyńskiej (szefowej firmy Agora, wydającej GW). W imieniu, jak to określił, „grupy trzymającej władzę" (najprawdopodobniej miał na myśli polityków z obozu postkomunistycznego) zaproponował uchwalenie w parlamencie nowelizacji *Ustawy o radiofonii i telewizji*, która umożliwiłaby Agorze wykup telewizji Polsat. Łapówka, której oczekiwali Rywin i jego rzekomi mocodawcy, miała wynieść 17,5 mln dolarów; prócz tego zażądano, aby „Gazeta Wyborcza" nie publikowała tekstów krytycznych wobec rządu Leszka Millera oraz by Rywin otrzymał kierownicze stanowisko w Polsacie. Adam Michnik, do którego zgłosił się producent, nagrał ich rozmowę; na podstawie uzyskanych w ten sposób dowodów powstał tekst *Ustawa za łapówkę, czyli przychodzi Rywin do Michnika*, opublikowany w „Gazecie Wyborczej" pod koniec 2002 r.



Szczególnie istotne role w pracach komisji śledczej ds. afery Rywina odegrali jej przewodniczący Tomasz Nałęcz (UP, później SDPL, pierwszy z lewej), Zbigniew Ziobro (PiS) oraz Jan Rokita (PO, pierwszy z prawej), którzy zyskali dzięki temu dużą popularność w społeczeństwie.

Z inicjatywy opozycji sejmowej w styczniu 2003 r. została powołana **komisja śledcza**, która miała zbadać zasadność zarzutów korupcyjnych wysuwanych wobec obozu rządzącego. Zasiedli w niej przedstawiciele wszystkich znaczących ugrupowań reprezentowanych w parlamencie. Jej obrady transmitowała telewizja publiczna – cieszyły się one ogromnym zainteresowaniem Polaków, przede wszystkim ze względu na fakt, że przesłuchiwani byli czołowi politycy koalicji SLD-UP, w tym sam premier Leszek Miller. Na zakończenie swoich prac komisja dość nieoczekiwanie przegłosowała treść raportu, według którego Rywin działał sam i nie występował w imieniu przedstawicieli władzy. Sejm przyjął jednak raport przygotowany przez jednego z członków komisji śledczej, Zbigniewa Ziobrę, zawierający zarzuty pod adresem najważniejszych osób w państwie (w tym premiera i Prezydenta RP).

Równolegle śledztwo prowadziła prokuratura. Zebrane przez nią materiały dowodowe doprowadziły do tego, że w 2004 r. Rywin został skazany na 2 lata pozbawienia wolności i grzywnę w wysokości 100 tys. zł za pomoc w płatnej protekcji. Prokuraturze i sądowi nie udało się natomiast ustalić, kto należał do „grupy trzymającej władzę", która wysłała Rywina do Adama Michnika. Afera rozpoczęta publikacją w „Gazecie Wyborczej" była najgłośniejszym i najbardziej spektakularnym skandalem korupcyjnym w III RP.

Ćwiczenia

WYKONAJ W ZESZYCIE

1 Przeczytaj tekst i wykonaj polecenia.

Praca z tekstem źródłowym

> Rok 1989 został uznany za koniec komunizmu. Rok 1999, gdy pisałam tę książkę, to czas, w którym, moim zdaniem, skończył się postkomunizm. Inaczej – skończyła się pierwsza faza transformacji, która nastąpiła bezpośrednio po komunizmie i czerpała obficie z jego instytucjonalnego i „układowego" dziedzictwa. To ostatnie powróciło już w nowej roli, jako pierwsze tworzywo wyłaniających się instytucji rynkowych i zaczyn „politycznego kapitalizmu". […]
>
> Pierwszy etap transformacji łączył się z powstaniem postkomunistycznej oligarchii, rozumianej jako nie do końca sformalizowany ośrodek władzy strukturalnej. Wpływał on na reguły gry i starał się mediować między krajowym kapitałem, administracją państwa oraz międzynarodowymi organizacjami finansowymi. Obserwowany obecnie rozpad tej oligarchii, zbyt słabej, by wytrzymać presję globalizacji, to jednocześnie jeden ze znaków, że faza postkomunizmu się kończy.
>
> Również formuła „kapitalizmu politycznego", uksztaltowana jeszcze w łonie komunizmu i stanowiąca główny wehikuł „odgórnej rewolucji", wydaje się obecnie wyczerpywać. Formuła ta przeszła w fazie postkomunizmu liczne modyfikacje, aby w końcu – podobnie jak oligarchia – ulec dekompozycji. Została zastąpiona przez bardziej trwałą – jak się wydaje – formułę „kapitalizmu sektora publicznego", znajdującą się poza zasięgiem kontroli centrum politycznego (choć wciąż wikłającą poszczególnych polityków).
>
> Źródło: J. Staniszkis, *Postkomunizm. Próba opisu*.

a) Podaj dwa główne aspekty pierwszego etapu transformacji, które zostały wskazane w tekście.

b) Wyjaśnij, w jaki sposób autorka uzasadnia tezę sformułowaną w drugim zdaniu cytowanego fragmentu.

! 2 Wyjaśnij, na czym polegało uwłaszczenie nomenklatury i jaki miało ono związek z postkomunizmem.

3 Rozważ, czy można precyzyjnie określić, kiedy skończył się w Polsce postkomunizm. Uzasadnij swoje stanowisko.

4 Wymień reformy przeprowadzone przez rząd Jerzego Buzka. Która z nich – Twoim zdaniem – była najważniejsza dla funkcjonowania państwa? Uzasadnij swój wybór.

5 Przyporządkuj do poszczególnych rządów III RP wydarzenia, do których doszło w trakcie ich funkcjonowania.

rząd Leszka Millera A	1 wybuch afery Olina
rząd Jerzego Buzka B	2 powódź tysiąclecia
rząd Włodzimierza Cimoszewicza C	3 przystąpienie Polski do NATO
rząd Józefa Oleksego D	4 przystąpienie Polski do Unii Europejskiej
	5 wprowadzenie progów wyborczych w wyborach do Sejmu RP

6 Sformułuj argument i kontrargument do tezy: „Afera Rywina doprowadziła do gruntownej przebudowy polskiej sceny politycznej".

7 Przeczytaj tekst i wykonaj polecenia.

Praca z tekstem źródłowym

Nieprzystosowanie części społeczeństwa, wyrażające się w postawach zagubienia i niepewności, znalazło odzwierciedlenie w manifestowanych niekiedy radykalnie, a pojawiających się już w latach 1991–1992 tęsknotach artykułowanych w stwierdzeniach: „komuno wróć", „wróć, stary systemie", które jak mantra powtarzane są co jakiś czas. Z licznych badań prowadzonych przez socjologów po 1990 roku wynika, że społeczeństwo nie oczekuje powrotu systemu politycznego komunizmu, z jego ideologią i retoryką, lecz raczej powrotu bezpieczeństwa socjalnego i opiekuńczości państwa w stosunku do społeczeństwa: pewności pracy, małego, ale stałego i pewnego zarobku, systemu opieki socjalnej, czyli standardów z lat 1945–1989. Były one tak silnie wpajane, że stały się cząstką nie tylko życia, ale i myślenia ludzi, idącego w kierunku „to mi się należy". Nowy system gospodarczy zabrał ludziom to wszystko, co wydawało się niezbywalne; to wszystko, co przez dziesięciolecia było stałym elementem ich pewności życia i przeżycia. Właśnie wyartykułowane powyżej tęsknoty […] są przede wszystkim źródłem sukcesu wyborczego ugrupowań lewicowych, wydawałoby się całkowicie przegranych […] po przemianach politycznych, społecznych i gospodarczych otwierających „wielką zmianę" przełomu lat 1989 i 1990.

Źródło: A. Sosnowski, *Wyznaczniki przemian życia społecznego*.

a) Określ, jaka – według autora tekstu – była przyczyna sukcesów wyborczych obozu postkomunistycznego po 1989 r.

b) Wyjaśnij, jakie postawy i oczekiwania społeczne były wyrażane w hasłach „Komuno wróć" i „Wróć, stary systemie".

8 Przeczytaj tekst i zapoznaj się z danymi zaprezentowanymi na wykresie. Następnie wykonaj polecenia.

Praca z wykresem

Od 1995 r. Polska znajduje się wśród państw, w których organizacja Transparency International (TI) realizuje badanie sondażowe dotyczące percepcji (postrzegania) skali korupcji. Na podstawie uzyskanych wyników TI co roku publikuje raport, w którym podaje wskaźnik percepcji korupcji (ang. *Corruption Perception Index* – CPI) dla poszczególnych krajów. Państwa są oceniane w skali od 1 do 100 – im ta wartość jest wyższa, tym mniejsza panuje korupcja w danym kraju.

Wartość CPI dla Polski w latach 1996–2022



Źródło danych: Transparency International.

a) Określ, jakie mogły być przyczyny zmian wartości wskaźnika CPI dla Polski w latach 2001–2005.

b) Odwołując się do wskaźnika CPI, porównaj poziom korupcji w Polsce i innych krajach postkomunistycznych po 2000 r. Potrzebnych informacji poszukaj w internecie.

6 Polska w XXI wieku

rewolucja moralna | IV Rzeczpospolita | spory i konflikty po 2005 r. | zmiany społeczne i gospodarcze w Polsce w XXI w.

W pierwszej dekadzie XXI w. doszło do głębokich przeobrażeń w polskiej polityce, m.in. została zmarginalizowana postkomunistyczna lewica, która przez kolejne lata musiała szukać nowej formuły istnienia na scenie politycznej. Ponadto przystąpienie Polski do Unii Europejskiej stało się impulsem do szeregu zmian nie tylko politycznych, lecz także społecznych i gospodarczych. Które wydarzenia w życiu publicznym zjednoczyły w tym okresie Polaków, a które okazały się przyczyną konfliktów? Czego dotyczyły najważniejsze spory polityczne w RP po 2005 r.? Przed jakimi wyzwaniami stanęła Polska w drugiej i trzeciej dekadzie obecnego stulecia?

Oś podziałów i sporów politycznych

Od 1989 r. polską scenę polityczną dzieliła kwestia oceny systemu komunistycznego i skutków transformacji ustrojowej. Osoby z kręgów postkomunistycznych pozytywnie wypowiadały się o PRL, krytykowały zmiany ustrojowe i wyrażały sprzeciw wobec lustracji, natomiast obywatele o tożsamości antykomunistycznej byli przekonani o doniosłości dokonujących się przeobrażeń społeczno-politycznych, a także wskazywali na konieczność rozliczenia przywódców Polski Ludowej i funkcjonariuszy dawnego aparatu bezpieczeństwa. Podział na obozy postkomunistyczny i solidarnościowy długo znajdował odzwierciedlenie w życiu publicznym, np. w preferencjach wyborczych społeczeństwa oraz we wzajemnych relacjach między różnymi środowiskami politycznymi.

Transformacja ustrojowa w Polsce po 1989 r. dokonała się w wyniku porozumienia zawartego przez władze PRL i opozycję solidarnościową – konsensus ten doprowadził do powstania nowego układu polityczno-gospodarczego. Jedną z jego największych słabości było to, że część dawnych wpływów zachowali przedstawiciele komunistycznej nomenklatury i służb specjalnych PRL. Gwałtowne przejście od gospodarki centralnie planowanej do gospodarki kapitalistycznej sprzyjało nadużyciom, w tym powstawaniu niejasnych relacji polityków z przedsiębiorcami, a nawet z członkami grup przestępczych.

W latach 2002–2004 media donosiły o wielu aferach politycznych i gospodarczych, które obnażyły zakulisowe mechanizmy życia publicznego w postkomunistycznej Polsce. W ramach głośnej afery Rywina ujawniono istnienie wielu nieformalnych powiązań między polityką a biznesem, a także dążenie rządzących do zdobycia wpływu na wolną prasę. Opinia publiczna zaczęła domagać się tego, by na polskiej scenie politycznej dokonała się **rewolucja moralna**. Postulowano, aby przedstawicieli władz oceniać nie tylko za efektywne zarządzanie państwem, lecz także za to, czy wykazują troskę o dobro wspólne oraz czy w działalności publicznej postępują zgodnie z powszechnie uznanymi wartościami i wzorcami moralnymi. Wielu zwolenników miały również dekomunizacja, przede wszystkim postulat usunięcia z polityki osób związanych z dawnym reżimem, oraz rozszerzenie zakresu lustracji (→ zob. przykład na s. 259).

Wzrost społecznych oczekiwań wobec rządzącej elity doprowadził do licznych przemian w polskim życiu publicznym. Ostra krytyka spadła zwłaszcza na polityków postkomunistycznych: gwałtownie obniżył się poziom

poparcia dla koalicji SLD-UP, a premier Leszek Miller został zmuszony do dymisji. Ucierpiała również reputacja Prezydenta RP Aleksandra Kwaśniewskiego, który niemal przez cały okres urzędowania cieszył się dużym zaufaniem społecznym.

Idea IV Rzeczypospolitej

Hasło to wprowadził do debaty publicznej socjolog i historyk idei Paweł Śpiewak. W artykule *Koniec złudzeń*, opublikowanym w dzienniku „Rzeczpospolita" w 2003 r., dowodził on, że nie jest już możliwa naprawa III RP. Dlatego należy zmierzać ku radykalnym zmianom w organizacji państwowej, tak by powstała w Polsce nowa forma demokratycznego ustroju – IV Rzeczpospolita.

Czy wiesz, że...

Postulat utworzenia IV RP już w 1998 r. wysunął historyk i politolog Rafał Matyja w artykule *Obóz IV Rzeczypospolitej*. Stwierdził on, że III RP powstała na fundamencie systemu politycznego i prawnego PRL, któremu po 1989 r. nie przysługiwała legitymizacja społeczna. Matyja zastrzegł jednak, że przejście do IV RP nie może nastąpić wskutek rewolucji – zmiany ustrojowe muszą zostać opracowane na bazie doświadczeń – w tym błędów i sukcesów – z poprzednich okresów istnienia państwa polskiego.

Koncepcja IV RP znalazła zwolenników wśród członków nowych partii politycznych wywodzących się z dawnego obozu postsolidarnościowego – **Platformy Obywatelskiej** (PO) oraz **Prawa i Sprawiedliwości** (PiS). Przedstawiciele obu ugrupowań postulowali gruntowną przebudowę państwa, zmiany w polityce społeczno-ekonomicznej, odnowę moralną po okresie rządów koalicji SLD-UP oraz działania na rzecz przywrócenia zaufania społecznego do organów władzy i innych instytucji publicznych. Były to główne punkty programów PO i PiS zaprezentowanych podczas kampanii przed wyborami parlamentarnymi i prezydenckimi w 2005 r. W wyniku tych głosowań obie partie uzyskały dominującą pozycję na polskiej scenie politycznej.

W późniejszych latach idea IV RP była kojarzona głównie z rządami PiS w latach 2005–2007. W narracji prezentowanej w tym okresie przez polityków tej partii III RP jawiła się jako państwo chore, w którym realną władzę sprawował „układ", czyli nieformalna elita złożona z przedstawicieli skorumpowanego obozu postkomunistycznego oraz biznesu. Przyczyn nadużyć z pierwszej dekady demokracji doszukiwano się w tym, że dotąd nie przeprowadzono w Polsce lustracji i dekomunizacji, przez co umożliwiono udział w rządzeniu ludziom niegodnym, w tym funkcjonariuszom i agentom dawnych służb PRL. W IV RP „układ" miał zostać ostatecznie rozbity.

Przykład

Lista Wildsteina

Na początku 2005 r. dziennikarz Bronisław Wildstein wyniósł z Instytutu Pamięci Narodowej i upublicznił w internecie listę osób, które były informatorami służb bezpieczeństwa PRL – zarówno świadomymi, jak i nieświadomymi. Publicysta argumentował, że działanie takie było konieczne, by możliwe stało się odblokowanie lustracji. Upubliczniona lista nie zawierała jednak dokładnych danych osobowych, istniało więc ryzyko, że przez zbieżność imion i nazwisk o współpracę z komunistycznym aparatem represji zostaną posądzeni ludzie niewinni. Duża liczba obywateli złożyła do IPN wnioski o wydanie tzw. świadectwa moralności, czyli o stwierdzenie, czy dany wnioskujący rzeczywiście figuruje w ujawnionym spisie, czy też chodzi o innego człowieka. Według badań CBOS połowa respondentów pozytywnie oceniała akcję Wildsteina. Środowisko polityczne podzieliło się w ocenie tego wydarzenia: lewica atakowała dziennikarza – a także Prezesa IPN za umożliwienie wycieku – natomiast Prawo i Sprawiedliwość jednoznacznie opowiedziało się za lustracją.

Znaczenie wyborów z 2005 r. – dwie wizje Polski

Wybory parlamentarne w 2005 r. zakończyły okres, w którym istotną rolę w polskim życiu publicznym odgrywała partia postkomunistyczna, czyli SLD. Po lewej stronie sceny politycznej rozpoczął się wówczas kryzys, a w samym SLD doszło do głębokich przemian, wskutek których w ugrupowaniu tym zaczęli dominować młodsi politycy, niezwiązani w przeszłości z reżimem komunistycznym.

W wyniku wyborów parlamentarnych w 2005 r. ukształtował się nowy system partyjny, w którym zaczęły dominować dwie partie centroprawicowe o postsolidarnościowym rodowodzie: PO i PiS. Do dziś ugrupowania te rywalizują ze sobą o władzę w państwie. Warto jednak zaznaczyć, że jeszcze podczas kampanii wyborczych w 2005 r. (parlamentarnej i prezydenckiej) najważniejsi przedstawiciele obu partii zapowiadali ścisłą współpracę i utworzenie koalicji rządowej, która przebuduje państwo w duchu IV RP. Ostatecznie po wyborach do Sejmu i Senatu rząd PO-PiS nie powstał. Wobec tego, że postkomunistyczna lewica znalazła się w kryzysie i nie stanowiła już istotnego politycznego zagrożenia, ugrupowania centroprawicowe zaczęły walczyć ze sobą o jak najsilniejszą pozycję w nowym układzie parlamentarnym. W coraz bardziej zaostrzającym się sporze politycznym wyraźnie zaznaczyły się różnice między PiS a PO.

Przykładowo, formacje te inaczej postrzegały proces wyjścia Rzeczypospolitej z epoki postkomunizmu. PiS nawiązywał do postulatów tych środowisk prawicowych, które w latach 90. XX w. domagały się przeprowadzenia pełnej dekomunizacji i lustracji. PO prezentowała stanowisko bardziej umiarkowane i pragmatyczne, przez co odrzucała rozwiązania radykalne. Spór historyczny między obiema partiami dotyczył także oceny postaci Lecha Wałęsy. Liderzy PiS – od lat skonfliktowani z pierwszym przewodniczącym Solidarności – zarzucali mu współpracę z aparatem bezpieczeństwa PRL i wskazywali na poważne błędy popełnione przez niego podczas sprawowania urzędu Prezydenta RP. Politycy PO podkreślali natomiast wielkie zasługi Wałęsy jako przywódcy antykomunistycznej opozycji w latach 80.

Przykład

Partie protestu w pierwszej dekadzie XXI w.

W wyborach w 2005 r. łącznie niemal 20-procentowe poparcie uzyskały dwa ugrupowania protestu. Pierwszym z nich była **Samoobrona RP**, której przewodniczył działacz rolniczy Andrzej Lepper. Partia ta miała charakter populistyczny, a rozpoznawalność i pozycję na scenie politycznej osiągnęła w okresie rządów AWS, dzięki organizacji masowych protestów rolniczych, w tym blokad dróg. W 2001 r. partia po raz pierwszy znalazła się w parlamencie, do którego przeniosła dotychczasowe metody swojej działalności, m.in. blokady mównicy sejmowej. Drugim ugrupowaniem protestu była katolicko-nacjonalistyczna i eurosceptyczna **Liga Polskich Rodzin**, nawiązująca do tradycji przedwojennej Narodowej Demokracji. Partia ta była wspierana przez katolickie media kierowane przez ks. Tadeusza Rydzyka (przede wszystkim przez Radio Maryja).

Przykład

Dziadek z Wehrmachtu

W trakcie kampanii prezydenckiej w 2005 r. jeden z polityków Prawa i Sprawiedliwości – Jacek Kurski – podał w mediach informację, że nieżyjący dziadek Donalda Tuska w trakcie II wojny światowej służył w niemieckim Wehrmachcie. Przeciwnik lidera PO w II turze wyborów – Lech Kaczyński – odciął się od wypowiedzi Kurskiego, który za swoje słowa został wykluczony z PiS. W okresie okupacji niemieckiej wielu Ślązaków i Kaszubów zostało przymusowo wcielonych do armii III Rzeszy – los ten przypadł w udziale także Józefowi Tuskowi, dziadkowi przyszłego premiera. Podnosząc tę kwestię przed wyborami, Kurski wykorzystał w walce politycznej antyniemieckie emocje żywe w części polskiego społeczeństwa. Sprawa „dziadka z Wehrmachtu" jest przykładem zastosowania metod czarnego PR [pi ar] w ramach nieuczciwej kampanii negatywnej w walce o głosy wyborców.

Wyniki wyborów parlamentarnych w 2005 r.

Nazwa komitetu / partii politycznej	Wynik wyborów do Sejmu		Wynik wyborów do Senatu (liczba mandatów)
	Wynik procentowy	Liczba mandatów	
Prawo i Sprawiedliwość	26,99%	155	49
Platforma Obywatelska	24,14%	133	34
Samoobrona RP	11,41%	56	3
Sojusz Lewicy Demokratycznej	11,31%	55	0
Liga Polskich Rodzin	7,97%	34	7
Polskie Stronnictwo Ludowe	6,96%	25	2
Mniejszość Niemiecka	0,29%	2	0
Inne komitety	11,22%	0	5

Od 2005 r. na polskie życie publiczne decydujący wpływ wywierają liderzy dwóch rywalizujących ze sobą ugrupowań: Donald Tusk (PO) i Jarosław Kaczyński (PiS). Od prawie 20 lat to oni definiują kształt krajowej polityki i to oni określają kwestie poruszane w debacie publicznej – ich osobisty konflikt, rozpoczęty jeszcze podczas nieudanych rozmów koalicyjnych, do dziś przekłada się na głęboki podział polskiej sceny partyjnej. Nie zawsze pełnią oni w państwie najwyższe funkcje publiczne, jednak faktycznie kierują największymi blokami politycznymi w kraju: Tusk przewodzi obozowi centrowemu, w którym największą partią jest PO, a Kaczyński – prawicowemu z PiS na czele.

Dominację PO i PiS potwierdziły także wybory prezydenckie w 2005 r. W drugiej turze zmierzyli się Donald Tusk i Lech Kaczyński – ostatecznie wygrał polityk Prawa i Sprawiedliwości. Obóz postkomunistyczny nie wystawił żadnego liczącego się kandydata – zgłoszony pierwotnie Włodzimierz Cimoszewicz wycofał się z rywalizacji o głosy wyborców po tym, jak jeden z tygodników oskarżył go o przestępstwo skarbowe. Mimo że w 2009 r. sąd orzekł, że zarzuty były nieprawdziwe, nagłośnienie sprawy w trakcie kampanii z 2005 r. doprowadziło do utraty przez polityka szans na elekcję i tym samym pogłębiło kryzys obozu postkomunistycznego.

Czy wiesz, że...

Już w trakcie kampanii wyborczych w 2005 r. Prawo i Sprawiedliwość zaczęło przeciwstawiać sobie dwie wizje państwa: **„Polskę solidarną"** i **„Polskę liberalną"**. Pierwszą z nich miało reprezentować PiS, drugą natomiast PO. Zgodnie z przekazem partii braci Kaczyńskich „Polska solidarna" miała być państwem, które w swojej polityce społeczno-gospodarczej kieruje się zasadą sprawiedliwości społecznej i dąży do zapewnienia obywatelom bezpieczeństwa socjalnego. Zdaniem badaczy hasło to było jedną z głównych przyczyn sukcesu PiS i Lecha Kaczyńskiego w wyborach w 2005 r.

Wyniki wyborów prezydenckich w 2005 r.*

Kandydat	Partia polityczna	I tura	II tura
Donald Tusk	Platforma Obywatelska	36,33%	45,96%
Lech Kaczyński	Prawo i Sprawiedliwość	33,1%	54,04%
Andrzej Lepper	Samoobrona RP	15,11%	–
Marek Borowski	Socjaldemokracja Polska	10,33%	
Jarosław Kalinowski	Polskie Stronnictwo Ludowe	1,8%	

* Uwzględniono tylko pięciu kandydatów z najwyższym wynikiem w I turze.

Spory i konflikty w Polsce po 2005 r.

Kadencja Sejmu i Senatu, która rozpoczęła się po wyborach w 2005 r., od samego początku przebiegała w warunkach ostrego sporu politycznego. Negocjacje między liderami PiS i PO w sprawie utworzenia koalicji nie doprowadziły do wypracowania konsensusu, a strony zakończyły rozmowy głęboko skonfliktowane. Powołano rząd mniejszościowy **Kazimierza Marcinkiewicza** (PiS), który uzyskał wotum zaufania dzięki poparciu Samoobrony RP, Ligi Polskich Rodzin (LPR) i Polskiego Stronnictwa Ludowego (PSL). Następnie dwie pierwsze partie uformowały wraz z PiS trójstronną koalicję (→zob. przykład). W lipcu 2006 r. premier Marcinkiewicz podał się do dymisji, a nowym szefem większościowego rządu został **Jarosław Kaczyński**.

Do pierwszego sporu w koalicji doszło już we wrześniu 2006 r., gdy wśród koalicjantów pojawiły się różnice zdań dotyczące polityki rolnej. W efekcie kryzysu Andrzej Lepper stracił funkcje wicepremiera i ministra rolnictwa, a kierowane przez niego ugrupowanie wyszło z rządu. Politycy PiS zaczęli zabiegać u parlamentarzystów Samoobrony, aby ci udzielili poparcia rządowi Kaczyńskiego. Kulisy tego procederu zostały ujawnione w ramach tzw. **afery taśmowej**. Posłanka Renata Beger przekazała dziennikarzom nagrania rozmów z liderami partii rządzącej, którzy namawiali pojedynczych polityków do przejścia do PiS w zamian za różnego rodzaju korzyści polityczne. W rezultacie afery premier Kaczyński musiał pójść na pewne ustępstwa wobec Samoobrony: partia ta wróciła do koalicji, a Lepper odzyskał stanowisko ministra.

W grudniu 2006 r. w „Gazecie Wyborczej" ukazał się artykuł ujawniający tzw. **seksaferę**: jedna z radnych z Samoobrony oskarżyła Leppera i jego bliskiego współpracownika – Stanisława Łyżwińskiego – o wymuszanie usług seksualnych. Skandal ten wstrząsnął nie tylko koalicją rządzącą, lecz także polską opinią publiczną, nie doprowadził jednak do poważniejszych zmian w rządzie. W lipcu 2007 r. w mediach podano kolejne informacje rzucające cień podejrzeń na Leppera i innych działaczy Samoobrony. W ramach tzw. **afery gruntowej** oskarżano ich o to, że przyjmują łapówki za odrolnienie wskazanych gruntów. W reakcji na zarzuty wysuwane przeciwko Lepperowi premier Kaczyński zerwał koalicję z Samoobroną RP. Z powodu ostatecznego rozpadu większości parlamentarnej Sejm przyjął uchwałę o skróceniu kadencji, a na październik 2007 r. zostały zarządzone przedterminowe wybory.

Przykład

Pakt stabilizacyjny i koalicja rządowa

W styczniu 2006 r. prezes PiS Jarosław Kaczyński podpisał tzw. pakt stabilizacyjny z szefem Samoobrony **Andrzejem Lepperem** i liderem LPR **Romanem Giertychem**. Dwaj ostatni politycy zagwarantowali w tym dokumencie poparcie dla mniejszościowego rządu PiS. Pakt zawierał listę ponad 140 ustaw, które parlament miał uchwalić głosami trzech partii koalicyjnych. Akty te dotyczyły m.in. lustracji majątkowej, likwidacji Wojskowych Służb Informacyjnych, powołania Centralnego Biura Antykorupcyjnego, dopłat do paliwa rolniczego czy reformy systemu szkolnictwa. Na przełomie kwietnia i maja 2006 r. PiS, LPR i Samoobrona zawarły właściwą umowę koalicyjną, dzięki czemu rząd uzyskał stabilną większość w parlamencie. Lepper i Giertych weszli do rządu jako wicepremierzy. Ponadto pierwszy z nich otrzymał tekę ministra rolnictwa, a drugi objął funkcję ministra edukacji narodowej.



Powołanie przez Prezydenta RP Lecha Kaczyńskiego na ministrów Romana Giertycha (pierwszy z prawej) i Andrzeja Leppera (drugi z prawej).

Czy wiesz, że...
Konflikt między PO i PiS, coraz bardziej zaostrzający się w latach 2005–2007, spowodował głębokie podziały nie tylko na scenie politycznej, lecz także w polskim społeczeństwie. Wzajemna wrogość osób z elektoratów obu partii wyrażała się głównie w emocjonalnym języku debaty publicznej, w której wrogie obozy przerzucały się obraźliwymi epitetami. Zwolennicy PO byli określani przez swoich przeciwników jako „wykształciuchy", „lemingi", obrońcy III RP i „układu", natomiast wyborcy PiS – m.in. jako „ciemny lud", „kaczyści" czy „moherowe berety". Do codziennego języka weszły takie wyrażenia, jak „platformersi", „wina Tuska" czy „kaczyzm".

Zmiana władzy w 2007 r.

Przeprowadzone w 2007 r. przedterminowe wybory wygrała Platforma Obywatelska. Zwycięska partia sformowała większościową koalicję z Polskim Stronnictwem Ludowym. Premierem został **Donald Tusk**, natomiast stanowiska wicepremierów objęli **Waldemar Pawlak** (PSL) i **Grzegorz Schetyna** (PO).

W latach 2007–2010 w Polsce występowała koabitacja, czyli sytuacja, w której najwyższe organy władzy wykonawczej piastowali przedstawiciele przeciwnych stronnictw politycznych. Prezydent Lech Kaczyński wywodził się bowiem z PiS, natomiast premier Donald Tusk był liderem PO. W omawianym okresie dochodziło do częstych sporów między oboma przywódcami – dotyczyły one zarówno polityki zagranicznej (głównie stosunków z Rosją, Niemcami i Unią Europejską), jak i polityki wewnętrznej (organizacji służby zdrowia, reformy sądów powszechnych, lustracji i dekomunizacji). Konflikty wybuchały także w sprawach bardziej prozaicznych, np. w kwestii prawa Prezydenta RP do korzystania z samolotu rządowego (→ zob. przykład na s. 264).

Przykład

Debata Tuska i Kaczyńskiego

Przed wyborami parlamentarnymi w 2007 r. w studiu Telewizji Polskiej odbyła się publiczna debata przywódców głównych obozów politycznych. Uznaje się, że było to kluczowe wydarzenie ówczesnej kampanii wyborczej, które miało decydujący wpływ na wyniki głosowania. Według większości obserwatorów Tusk wygrał w dyskusji z Kaczyńskim – w badaniach opinii publicznej przeprowadzonych po debacie na zwycięstwo lidera PO wskazywało od 67 do 83% respondentów.



Wyniki wyborów parlamentarnych w 2007 r.

Nazwa komitetu / partii politycznej	Wynik wyborów do Sejmu		Wynik wyborów do Senatu (liczba mandatów)
	Wynik procentowy	Liczba mandatów	
Platforma Obywatelska	41,51%	209	60
Prawo i Sprawiedliwość	32,11%	166	39
Lewica i Demokraci SLD+SDPL+PD+UP	13,15%	53	0
Polskie Stronnictwo Ludowe	8,91%	31	0
Mniejszość Niemiecka	0,2%	1	0
Inne komitety	4,12%	0	1

Przykład

Spór o samolot i spór o krzesło

W 2008 r. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów – dysponująca rządowym samolotem, z którego korzystać może również Prezydent RP – odmówiła udostępnienia tej maszyny Lechowi Kaczyńskiemu, gdy ten planował udać się do Brukseli na jedno z posiedzeń Rady Europejskiej (RE). Decyzja ta wynikała z niezgody premiera Tuska na udział głowy państwa w unijnym szczycie i odbiła się szerokim echem w mediach europejskich. Spór o samolot miał konkretne podłoże prawne i ustrojowe – był rezultatem ogólniejszego **sporu kompetencyjnego**, zwanego potocznie „sporem o krzesło". Jego źródłem były nieprecyzyjne zapisy *Konstytucji RP*, na podstawie których nie można było jednoznacznie ustalić, kto powinien reprezentować państwo polskie podczas szczytów Unii Europejskiej – Prezydent RP czy Prezes Rady Ministrów. Dopiero w 2009 r. Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnął tę kwestię – sędziowie uznali, że przedstawicielem Polski w RE jest w pierwszym rzędzie premier, natomiast jeśli w obradach uczestniczy także Prezydent RP, musi on wyrażać stanowisko rządu. Inaczej rozstrzygnięto kwestię reprezentowania RP na szczytach NATO – według orzeczenia TK pierwszeństwo w tym zakresie przysługuje Prezydentowi jako zwierzchnikowi Sił Zbrojnych RP.

Katastrofa smoleńska

Wydarzeniem, które wstrząsnęło krajową polityką i całym polskim społeczeństwem, była katastrofa lotnicza samolotu wojskowego Tu-154M. Doszło do niej **10 kwietnia 2010 r.** w okolicach lotniska wojskowego **pod Smoleńskiem**, na terenie Federacji Rosyjskiej, o godz. 8:41 czasu polskiego (10:41 czasu lokalnego).

Na pokładzie samolotu był Prezydent RP Lech Kaczyński, któremu towarzyszyła liczna delegacja na uroczystości z okazji 70. rocznicy zbrodni katyńskiej, w tym wiele osób pełniących wysokie funkcje państwowe, reprezentujących różne partie i środowiska polityczne. Samolot rozbił się niedaleko płyty lotniska. Nikt nie przeżył wypadku – zginęło 96 ludzi, przez co pod względem liczby ofiar była to druga najtragiczniejsza katastrofa w dziejach polskiego lotnictwa. Wśród pasażerów lotu z 10 kwietnia 2010 r. znajdowali się m.in.:

- Prezydent RP Lech Kaczyński wraz z małżonką Marią Kaczyńską,
- ostatni Prezydent RP na uchodźstwie – Ryszard Kaczorowski,
- wicemarszałkowie Sejmu – Krzysztof Putra (PiS) i Jerzy Szmajdziński (SLD),



Katastrofa smoleńska pogrążyła w żałobie całe polskie społeczeństwo. Pod Pałacem Prezydenckim w Warszawie tysiące ludzi złożyły kwiaty i znicze. Tłumy wzięły także udział w pogrzebach ofiar katastrofy.

- były marszałek Sejmu – Maciej Płażyński,
- wicemarszałek Senatu – Krystyna Bochenek (PO),
- Rzecznik Praw Obywatelskich – Janusz Kochanowski,
- Prezes Instytutu Pamięci Narodowej – Janusz Kurtyka,
- Prezes Narodowego Banku Polskiego – Sławomir Skrzypek,
- 14 parlamentarzystów,
- dowódcy Sił Zbrojnych RP i duchowni różnych wyznań pełniący posługę przy Wojsku Polskim.

Czy wiesz, że...

Katastrofa smoleńska stała się istotnym tematem poruszanym nie tylko w debacie publicznej, lecz także w licznych dziełach kultury. Tragicznemu wydarzeniu poświęcono ponad dwadzieścia filmów dokumentalnych, dwa filmy fabularne, a także spektakle, utwory muzyczne, reportaże i powieści. Katastrofa została upamiętniona w numizmatyce i filatelistyce – tak krajowej, jak zagranicznej.

Przykład

Badanie okoliczności katastrofy

Ustalaniem przyczyn katastrofy Tu-154M zajęła się **Komisja Badania Wypadków Lotniczych Lotnictwa Państwowego**, której przewodniczył ówczesny minister spraw wewnętrznych i administracji Jerzy Miller. Komisja składała się z 34 członków – byli wśród nich piloci, eksperci zajmujący się badaniem wypadków wojskowych i cywilnych oraz specjaliści ds. bezpieczeństwa w transporcie lotniczym, a także prawnicy specjalizujący się w prawie lotniczym.

W lipcu 2010 r. Komisja ogłosiła raport końcowy zawierający ustalenia dotyczące okoliczności katastrofy pod Smoleńskiem. W raporcie jako główne przyczyny wypadku wskazano zejście podczas lądowania poniżej minimalnej wysokości zniżania – przy nadmiernej prędkości oraz w warunkach atmosferycznych uniemożliwiających wzrokowy kontakt z ziemią – oraz spóźnione rozpoczęcie procedury odejścia na drugi krąg. Oznacza to, że piloci samolotu podeszli do lądowania pomimo panującej na lotnisku gęstej mgły: samolot zbyt szybko obniżył swój lot, co spowodowało zderzenie z drzewami i rozbicie maszyny.

Tezy zawarte w raporcie stały się przedmiotem burzliwych sporów wśród polityków, dziennikarzy i obywateli. Słuszność tych ustaleń podważali przede wszystkim politycy PiS, którzy jeszcze przed opublikowaniem raportu powołali własny **zespół parlamentarny ds. katastrofy smoleńskiej**. Na jego czele stanął Antoni Macierewicz. Po przejęciu władzy przez PiS w 2015 r. polityk ten objął funkcję ministra obrony narodowej i powołał specjalną podkomisję do ponownego zbadania przyczyn tragedii.

Przykład

Spór o krzyż smoleński

Po katastrofie smoleńskiej przedstawiciele organizacji harcerskich postawili przed Pałacem Prezydenckim w Warszawie krzyż, pod którym gromadziły się osoby pragnące upamiętnić tragicznie zmarłą parę prezydencką. Z czasem w miejscu tym zwolennicy Lecha Kaczyńskiego zaczęli organizować wiece i sprawować warty. W okolicach krzyża coraz częściej dochodziło do sporów między przedstawicielami różnych środowisk politycznych – najważniejszym tematem poruszanym w utarczkach słownych stał się sposób przyszłego upamiętnienia ofiar. Część środowisk prawicowych domagała się postawienia pod Pałacem Prezydenckim pomnika Lecha Kaczyńskiego – ich najaktywniejsi przedstawiciele określali się mianem „obrońców krzyża". Zaczęli oni protestować, gdy po kilku miesiącach od katastrofy Prezydent RP Bronisław Komorowski zaproponował przeniesienie krzyża smoleńskiego do kościoła Świętej Anny w Warszawie. Doszło do tego dopiero w listopadzie 2010 r., w atmosferze skandalu i ostrego konfliktu społecznego.

Wybory w cieniu katastrofy

Katastrofa smoleńska miała również skutki polityczne. Po tragicznej śmierci Lecha Kaczyńskiego pierwszy raz od momentu wejścia w życie *Konstytucji RP* z 1997 r. doszło do opróżnienia urzędu Prezydenta RP. Zgodnie z ustawą zasadniczą obowiązki głowy państwa przejął Marszałek Sejmu **Bronisław Komorowski**, który zarządził przeprowadzenie przedterminowych wyborów prezydenckich 20 czerwca 2010 r.

Wybory rozstrzygnęły się w II turze. Zwyciężył w niej Bronisław Komorowski, reprezentujący PO, który pokonał Jarosława Kaczyńskiego, lidera PiS i brata zmarłego Prezydenta RP. W zorganizowanych w 2011 r. wyborach parlamentarnych po raz drugi z rzędu wygrała PO, która ponownie uformowała rząd koalicyjny z PSL. Na jego czele znów stanął Donald Tusk, co było sytuacją bez precedensu – po 1989 r. żaden polski polityk nie miał szansy sprawować urzędu Prezesa Rady Ministrów przez dwie kadencje. W 2014 r. Tusk podał się do dymisji po tym, jak został wybrany na Przewodniczącego Rady Europejskiej. Na stanowisku premiera zastąpiła go **Ewa Kopacz** (PO), która pełniła przedtem funkcję Marszałka Sejmu.

Zmiana polityczna w 2015 r.

Rok 2015 przyniósł znaczące przeobrażenia na polskiej scenie politycznej. Najpierw w maju wbrew większości prognoz wyborczych i sondaży słabo znany kandydat PiS **Andrzej Duda** pokonał w wyborach prezydenckich Bronisława Komorowskiego.

Za współautorkę zwycięstwa Dudy uznano **Beatę Szydło**, szefową jego sztabu wyborczego. W następnych miesiącach pokierowała ona także kampanią parlamentarną PiS, która zakończyła się jeszcze bardziej spektakularnym sukcesem. Po dwóch kadencjach Platforma Obywatelska utraciła władzę na rzecz Prawa i Sprawiedliwości – po raz pierwszy po 1989 r. zwycięskie ugrupowanie uzyskało bezwzględną większość w Sejmie, co umożliwiło mu samodzielne rządzenie, bez konieczności zawierania koalicji. Misję utworzenia rządu otrzymała Beata Szydło.

Wyniki wyborów prezydenckich w 2010 r.*

Kandydat	Partia polityczna	I tura	II tura
Bronisław Komorowski	Platforma Obywatelska	41,54%	53,01%
Jarosław Kaczyński	Prawo i Sprawiedliwość	36,46%	46,99%
Grzegorz Napieralski	Sojusz Lewicy Demokratycznej	13,68%	–
Janusz Korwin-Mikke	Wolność i Praworządność	2,48%	
Waldemar Pawlak	Polskie Stronnictwo Ludowe	1,75%	

* W tabeli uwzględniono tylko pięciu kandydatów, którzy osiągnęli najwyższe wyniki w I turze.

Wyniki wyborów parlamentarnych w 2011 r.

Nazwa komitetu / partii politycznej	Wynik wyborów do Sejmu		Wynik wyborów do Senatu (liczba mandatów)
	Wynik procentowy	Liczba mandatów	
Platforma Obywatelska	39,18%	207	63
Prawo i Sprawiedliwość	29,89%	157	31
Ruch Palikota	10,02%	40	0
Polskie Stronnictwo Ludowe	8,36%	28	2
Sojusz Lewicy Demokratycznej	8,24%	27	0
Mniejszość Niemiecka	0,19%	1	0
Inne komitety	4,12%	0	4

Jedną z przyczyn dominacji PiS w parlamencie w latach 2015–2019 była wyborcza porażka Zjednoczonej Lewicy – sojuszu ugrupowań z SLD na czele, któremu z wynikiem 7,55% głosów nie udało się przekroczyć 8-procentowego progu wyborczego przewidzianego dla koalicji. Mandatów sejmowych nie uzyskała także inna lewicowa formacja – Partia Razem. Tym samym ponad 11% polskich obywateli głosujących na lewicę pozostało bez reprezentacji w Sejmie RP – zgodnie z obowiązującą w Polsce metodą obliczania wyników wyborów (metodą d'Hondta) mandaty wynikające z ich poparcia zostały podzielone proporcjonalnie między ugrupowania, które przekroczyły próg wyborczy. Większość z nich przypadła partii zwycięskiej, dzięki czemu PiS uzyskał aż 235 mandatów – mimo że w wyborach zdobył niecałe 38% głosów.

Czy wiesz, że...

Do porażki PO w wyborach parlamentarnych w 2015 r. przyczyniła się tzw. **afera podsłuchowa**. W czerwcu 2014 r. w tygodniku „Wprost" opublikowano stenogramy z nielegalnie podsłuchanych rozmów najważniejszych polityków koalicji rządzącej. Upowszechnione materiały pochodziły z nagrań zarejestrowanych w okresie od lipca 2013 r. do czerwca 2014 r. w kilku warszawskich restauracjach, m.in. w lokalu Sowa i Przyjaciele. Wśród podsłuchiwanych byli ministrowie, przedsiębiorcy, Prezes Narodowego Banku Polskiego oraz Prezes Najwyższej Izby Kontroli. W nagranych rozmowach najwyżsi urzędnicy bardzo krytycznie, a niekórzy nawet w wulgarny sposób, wypowiadali się o kulisach działania państwa i poszczególnych organów władzy. Dla dużej grupy wyborców była to oznaka głębokiego kryzysu obozu rządzącego.

Wyniki wyborów prezydenckich w 2015 r.*

Kandydat	Partia polityczna	I tura	II tura
Andrzej Duda	Prawo i Sprawiedliwość	34,76%	51,55%
Bronisław Komorowski	bezpartyjny	33,77%	48,45%
Paweł Kukiz	bezpartyjny	20,8%	–
Janusz Korwin-Mikke	Kongres Nowej Prawicy	3,26%	
Magdalena Ogórek	bezpartyjna / Sojusz Lewicy Demokratycznej	2,38%	

* W tabeli uwzględniono tylko pięciu kandydatów, którzy osiągnęli najwyższe wyniki w I turze.

Wyniki wyborów parlamentarnych w 2015 r.

Nazwa komitetu / partii politycznej	Wynik wyborów do Sejmu		Wynik wyborów do Senatu (liczba mandatów)
	Wynik procentowy	Liczba mandatów	
Prawo i Sprawiedliwość	37,58%	235	61
Platforma Obywatelska	24,09%	138	34
Kukiz'15	8,81%	42	0
Nowoczesna Ryszarda Petru	7,6%	28	0
Polskie Stronnictwo Ludowe	5,13%	16	1
Mniejszość Niemiecka	0,18%	1	0
Zjednoczona Lewica SLD+TR+PPS+UP+Zieloni	7,55%	0	0
KORWiN	4,76%	0	0
Partia Razem	3,62%	0	0
Inne komitety	0,68%	0	4

Zmiany społeczne i gospodarcze w Polsce w XXI w.

1 maja 2004 r. Polska stała się członkiem Unii Europejskiej. Większość przeobrażeń społecznych i gospodarczych, do których doszło w naszym kraju po tej dacie, była konsekwencją członkostwa w strukturach unijnych bądź stanowiła efekt procesów zachodzących w państwach Zachodu. Polska przyjęła prawo unijne, co sprawiło, że stała się częścią wspólnego europejskiego rynku. W jego ramach polscy obywatele uzyskali prawo do korzystania ze swobodnego przepływu:

- ludzi (możliwość podróżowania, pracy oraz zamieszkania w dowolnym państwie UE),
- towarów (możliwość zakupu lub sprzedaży towarów w dowolnym kraju członkowskim),
- usług (możliwość świadczenia usług na terenie całej UE),
- kapitału (możliwość inwestowania środków finansowych i prowadzenia działalności gospodarczej we wszystkich państwach wspólnoty europejskiej).

Po akcesji do UE wielu Polaków podjęło decyzję o **emigracji zarobkowej** do innych państw członkowskich. W poszukiwaniu zatrudnienia kierowali się najczęściej do Wielkiej Brytanii i Irlandii; wśród często wybieranych krajów docelowych znalazły się także Niemcy, Szwecja i Austria. W ciągu pierwszych 15 lat członkostwa z kraju wyjechało ponad 2 mln obywateli.

Migracje zarobkowe oraz stały wzrost gospodarczy spowodowały, że po 2004 r. w Polsce spadał poziom bezrobocia. Warunki na polskim rynku pracy stawały się coraz korzystniejsze dla pracowników. Uzyskali oni silną pozycję, która dała im szerokie możliwości negocjowania pensji i innych warunków zatrudnienia, a także względną swobodę w kształtowaniu własnej drogi zawodowej. W pewnym momencie na rodzimym rynku wewnętrznym pojawił się niedobór siły roboczej, dlatego polskie przedsiębiorstwa zaczęły otwierać się na cudzoziemców. Regularnie wzrastała liczba obcokrajowców, którzy wybierali Polskę jako kraj docelowy emigracji zarobkowej. Najliczniejszą grupę narodową tworzyli wśród nich Ukraińcy.

Pierwsze dekady członkostwa w UE to również czas dynamicznego rozwoju naszego kraju. Środki z unijnego budżetu zasiliły samorządy terytorialne, polskie przedsiębiorstwa i inne podmioty (np. organizacje pozarządowe). Inwestycje zrealizowane dzięki funduszom europejskim znacząco poprawiły jakość infrastruktury, m.in. wybudowano tysiące kilometrów dróg krajowych i autostrad.

Przystąpienie państwa do UE zapoczątkowało przeobrażenia w polskim społeczeństwie, które zaczęło się upodabniać do społeczeństw zachodnioeuropejskich. Upowszechnienie się wzorców kulturowych z Zachodu określano jako **westernizację** polskiej kultury. Powszechnym zjawiskiem stała się sekularyzacja (laicyzacja), czyli systematyczne zmniejszanie się roli religii w społeczeństwie.

Przykład

Problem eurosierot

Emigracja zarobkowa z pierwszych dwóch dekad po wejściu do UE wielu polskim rodzinom przyniosła – obok znacznej poprawy sytuacji ekonomicznej – także rozluźnienie, a nawet rozpad więzi między najbliższymi. Wiele małżeństw emigrantów nie przetrwało rozstania spowodowanego wyjazdem za granicę. Problemem szczegółowo zbadanym przez socjologów i psychologów było tzw. eurosieroctwo – termin ten opisuje sytuację dzieci, które w związku z emigracją rodzica bądź obojga rodziców znalazły się pod opieką tylko jednego z prawnych opiekunów bądź innych krewnych, np. dziadków. U wielu osób małoletnich brak kontaktu z najbliższymi dorosłymi spowodował poważne problemy natury psychicznej, objawiające się m.in. stanami depresyjnymi, zamknięciem w sobie, wzrostem poziomu agresji bądź większą skłonnością do uzależnień.

Ćwiczenia

WYKONAJ W ZESZYCIE

1 Przeczytaj tekst źródłowy i wykonaj polecenia.

Praca z tekstem źródłowym

Wiele wówczas mówiono o zatrzymanej i zaniechanej transformacji. Wielkie reformy okazały się niewypałem (reforma wojewódzka), a inne zatrzymano. Nie doszło do reformy finansów publicznych. Widoczne było i jest, że źle działa system sprawiedliwości. Zgrozę budził mocno uznaniowy polski system podatkowy. Tych przykładów wadliwych rozwiązań było zbyt wiele. Niedokończona transformacja oznaczała nie tylko usankcjonowanie stanu tymczasowego w wielu obszarach naszego życia, ale również fakt, że kluczową pozycję we władzy przejmowały klasy transferowe, grupy kierujące państwem zainteresowane utrzymaniem nieczytelnego prawodawstwa i rozmytego rozkładu interesów.

Ten stan niepokoju społecznego z lat 2003–2005 – odnotowywały go sondaże, wskazując na niską ocenę jakości polskiej demokracji i jakości działania służb państwowych – wzmacniał model rządzenia Polską przez ekipy Leszka Millera i Aleksandra Kwaśniewskiego. Nastąpił podział kraju na partyjne baronie, w których nominaci partyjni uzyskiwali daleko idącą autonomię. Skutkiem był szybki przyrost korupcji, samowoli, podejmowano błędne decyzje. SLD-owski establishment tworzyli dawni funkcjonariusze PRL, byli oficerowie komunistycznych służb specjalnych. W aferze Rywina ten stan rzeczy został po części odsłonięty. W toku parlamentarnego śledztwa ujawniono mechanizmy podejmowania decyzji i manipulowania ustawami. Kolejna komisja, tak zwana orlenowska, ukazała całkiem potężną drugą ekonomię, działającą na styku lewych pieniędzy i politycznych powiązań. Inny poziom bezprawia odsłania tragedia rodziny Olewników.

Źródło: P. Śpiewak, *Dlaczego wymyśliłem IV RP*.

a) Wytłumacz, co oznacza wyrażenie „zaniechana transformacja", użyte przez Pawła Śpiewaka.

b) Wyjaśnij, jakie były – zdaniem autora zacytowanego tekstu – rezultaty „zaniechanej transformacji" dla państwa i społeczeństwa.

c) Określ, jakie było znaczenie afery Rywina dla polskiego życia publicznego. W swojej odpowiedzi odwołaj się do przytoczonego fragmentu.

2 Wskaż, w których okresach funkcję premiera pełniły wymienione osoby. Przyporządkuj daty do odpowiednich imion i nazwisk.

Beata Szydło A	1 2015–2017
Donald Tusk B	2 2007–2014
Kazimierz Marcinkiewicz C	3 2006–2007
	4 2005–2006

3 Wyjaśnij, co oznacza pojawiające się w *Konstytucji RP* wyrażenie „opróżnienie urzędu Prezydenta RP" oraz w jakich okolicznościach dochodzi do sytuacji opisywanej za jego pomocą. Określ, czy takie okoliczności wystąpiły już w historii III RP.

4 Scharakteryzuj wybrany spór polityczny, który toczył się lub toczy nadal w społeczeństwie polskim w XXI w. Skorzystaj z materiałów dostępnych w internecie.

Podsumowanie

1 Spuścizna po PRL

- Historia Polski Ludowej (od 1952 r. PRL)

Faza limitowanego pluralizmu konfrontacyjnego (1944–1947)	• Komuniści z PPR walczyli o przejęcie pełni władzy i usunięcie opozycji z życia politycznego. • Przeprowadzono reformę rolną – państwo przejęło bez odszkodowań duże majątki ziemskie i podzieliło uzyskane grunty pomiędzy bezrolnych i małorolnych chłopów. • Znacjonalizowano przemysł. • Rozpoczęto odbudowę państwa po zniszczeniach II wojny światowej – proces ten kontynuowano w następnym okresie.
Faza hegemonii partii komunistycznej (1948–1980)	• Powstała w 1948 r. Polska Zjednoczona Partia Robotnicza (PZPR) sprawowała niepodzielną władzę. • Przeprowadzone na początku rządów komunistycznych reformy doprowadziły do wykształcenia się modelu gospodarki centralnie planowanej. W jej ramach nastąpiła industrializacja i elektryfikacja kraju. • W latach 70., w okresie rządów Edwarda Gierka, podjęto próbę modernizacji państwa za pieniądze z kredytów zaciągniętych w zagranicznych bankach. Początkowo zaowocowało to wzrostem gospodarczym i podniesieniem poziomu życia, jednak w drugiej połowie dekady rozpoczął się głęboki kryzys wynikający z poważnego zadłużenia polskiej gospodarki. • Nawracające kryzysy gospodarcze wywoływały niezadowolenie społeczne, wyrażane podczas manifestacji i strajków. Gwałtowne bunty społeczne wybuchały w latach 1956, 1970, 1976. Władze krwawo tłumiły te wystąpienia, a wobec ich inicjatorów stosowały brutalne represje.
Faza politycznej dwuwładzy (1980–1981)	• Kryzys gospodarczy – w tym wzrost cen i niedobór podstawowych produktów – doprowadził w 1980 r. do fali strajków robotniczych. • W sierpniu 1980 r. władze zawarły porozumienie ze strajkującymi, na mocy którego powstał Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność" – pierwsza legalna organizacja opozycyjna w Polsce od lat 40. XX w. • W grudniu 1981 r. rządzący – aby zahamować rozwój demokratycznej opozycji – zdecydowali się wprowadzić stan wojenny.
Faza dekompozycji władzy partii komunistycznej (1982–1989)	• Po wprowadzeniu stanu wojennego państwa Zachodu nałożyły na PRL sankcje gospodarcze, co jeszcze bardziej pogłębiło kryzys państwa. • Podejmowane przez kierownictwo PZPR próby reform okazały się nieskuteczne. Władza zaczęła dążyć do porozumienia z solidarnościową opozycją.

2 Transformacja ustrojowa

- **Reformy w Związku Sowieckim** za rządów Michaiła Gorbaczowa (pierestrojka i głasnost) rozpoczęły proces przemian demokratycznych w państwach satelickich ZSRS.
- W Polsce przeobrażenia ustrojowe zaczęły się od **obrad Okrągłego Stołu**, w których wzięli udział przedstawiciele władz komunistycznych, opozycji solidarnościowej i Kościołów. Negocjacje te zakończyły się zawarciem porozumienia, które przewidywało m.in.: przeprowadzenie częściowo wolnych wyborów do Sejmu i całkowicie wolnych wyborów do przywróconego Senatu, ponowną legalizację NSZZ „Solidarność" i wprowadzenie pluralizmu w mediach.
- W wyborach z 4 czerwca 1989 r. opozycja uzyskała wszystkie możliwe do zdobycia mandaty w Sejmie (35%) i Senacie (100%). Powstał rząd z pierwszym po II wojnie światowej premierem niekomunistycznym – Tadeuszem Mazowieckim.

- W 1990 r. w wyborach prezydenckich zwyciężył przewodniczący NSZZ „Solidarność" – Lech Wałęsa. W 1991 r. odbyły się pierwsze w pełni wolne wybory parlamentarne.

3 Partie polityczne

- **System partyjny** – ogół ugrupowań politycznych działających w danym państwie oraz występujące między nimi relacje i powiązania.
- **Rozwój systemu partyjnego w III RP**
  - Lata 1989–1993: partie działające w PRL przekształciły się w ugrupowania demokratyczne; obóz solidarnościowy rozpadł się na wiele partii; uformował się system rozbicia partyjnego.
  - Lata 1993–2001: scena polityczna podzieliła się na dwa obozy: postsolidarnościowy i postkomunistyczny; silną pozycję uzyskał SLD; postsolidarnościowa prawica zjednoczyła się w ramach AWS.
  - Od 2001 r.: przestał obowiązywać podział na bloki postsolidarnościowy i postkomunistyczny; SLD utraciło swoją pozycję; na scenie politycznej zaczęły dominować PO i PiS.

4 Transformacja gospodarcza

- **Plan Balcerowicza** – program reform gospodarczych opracowany i zrealizowany przez ministra finansów Leszka Balcerowicza. Celem planu było przejście od komunistycznej gospodarki centralnie planowanej do modelu gospodarki kapitalistycznej.
- **Prywatyzacja** – przekształcenie własności państwowej we własność prywatną. Może przebiegać jako:
  - prywatyzacja bezpośrednia, polegająca najczęściej na sprzedaży majątku państwowego nowemu właścicielowi;
  - prywatyzacja pośrednia, w ramach której przedsiębiorstwo państwowe jest przekształcane w spółkę prawa handlowego; Skarb Państwa, będący początkowo jedynym właścicielem akcji, może sprzedać udziały w firmie podmiotom prywatnym;
  - powszechne uwłaszczenie, czyli podział całego majątku państwowego lub pewnej jego części pomiędzy wszystkich obywateli.

5 Postkomunizm

- **Postkomunizm** – okres przejściowy po upadku komunizmu w 1989 r., w którym komunistyczne elity wciąż miały – mimo przejścia Polski do ustroju demokratycznego i kapitalizmu – duży wpływ na życie polityczne i gospodarcze w państwie. Termin ten odnosi się także do ogółu zjawisk charakterystycznych dla tego okresu w historii Polski.
- **Kapitalizm polityczny** – specyficzny system gospodarczy ukształtowany w Polsce i innych państwach Europy Środkowo-Wschodniej w latach 90. XX w.; występowały w nim patologiczne powiązania między klasą polityczną a światem biznesu.
- **Uwłaszczenie nomenklatury** – proces polegający na tym, że reprezentanci systemu komunistycznego przejmowali na własność przedsiębiorstwa państwowe lub poszczególne części majątku upadających fabryk, a często także zakładali własne firmy.

6 Polska w XXI wieku

- **IV Rzeczpospolita** – koncepcja polityczna zakładająca, że należy wprowadzić daleko idące zmiany w funkcjonowaniu III RP, mające na celu m.in. odnowę moralną w życiu publicznym, odbudowę zaufania do instytucji państwowych, skuteczną walkę z korupcją.
- W 2005 r. odbyły się wybory parlamentarne, które zakończyły się klęską SLD. Największe poparcie uzyskały dwa ugrupowania postsolidarnościowe: PiS i PO. Partie te w następnych latach zdominowały polski system polityczny.

Sposób na zadania

WYKONAJ W ZESZYCIE

Zadanie 1.

Fragment wywiadu

Wojciech Duda: Powiedział pan, że czynnik czasu odgrywa niezwykle ważną rolę w sposobie, w jaki nowa władza reguluje stosunki ze starym reżimem. Z drugiej strony skupienie uwagi na najszerszym rozliczeniu osób ogranicza szansę na pozyskanie, i to w możliwie najpełniejszy sposób, tych neutralnych czy pasywnych mas, które milcząc, legitymowały poprzedni reżim. Czy nie dostrzega pan tu trudnego do rozwiązania dylematu?

Gustaw Herling-Grudziński: To bardzo trudny dylemat, ale – moim zdaniem – potwierdza tylko to, co powiedziałem. Są rzeczy, które powinny być zrobione natychmiast i szybko. Dzisiaj powstała w Polsce zupełnie nowa sytuacja. Ponieważ po upadku komunizmu próba rozliczenia z przeszłością nie została podjęta, obecnie na prawdziwy rozrachunek – według mnie – jest za późno.

Dzisiaj postkomunista jest Prezydentem RP. […] Ale muszę przy tym jedną sprawę mocno podkreślić, bo nie chciałbym po prostu odgrywać roli niesłychanie żądnego krwi, mnie nie chodzi o to, żeby pogrążyć kraj w porachunkach, w zemście itd. Chciałem tylko jednej rzeczy, na którą według mnie jest dzisiaj za późno, żeby ci naprawdę odpowiedzialni, jak po 1945 roku we Włoszech, stanęli przed trybunałem. Żeby ludzie wiedzieli, że istnieje odpowiedzialność za to, co się robi. […]

W.D.: Myślę, że jest jeszcze jeden element, który opisuje społeczne skutki rozliczeń z przeszłością bez względu na to, czy mamy do czynienia z Francją, RFN, czy ze światem postkomunistycznym. To jest stworzenie poufnego mitu, mitu oporu. Pan kiedyś wspomniał, że epuracja* dała początek zbudowaniu mitu ruchu oporu we Włoszech.

G.H.G.: Tak, i to jest bardzo ważny punkt. Jak powiedziałem wcześniej, Włosi byli w znakomitej większości faszystami. Więc wie pan, mit oporu we Włoszech […] został stworzony dopiero po wojnie. […] Ale to spełniło rolę wychowawczą w dużym bardzo stopniu. […] Otóż w Polsce nie było potrzeby wyolbrzymiania, bo mit oporu istniał. […] Rzecz tylko polega na tym, że ten mit bardzo szybko się skończył. […] on był niesłychanie ważnym kapitałem. Z tym kapitałem wchodziliśmy do tej Polski pokomunistycznej. I to pękło. […]

* Epuracja – proces likwidowania pozostałości ustroju totalitarnego.

Źródło: *Prawo ponad polityką*, opublikowany w 1996 r. wywiad z G. Herlingiem-Grudzińskim przeprowadził W. Duda.

1.1. Dokończ zdanie. Wybierz właściwą odpowiedź spośród podanych.

Gustaw Herling-Grudziński odniósł się w tekście do prezydentury

A. Lecha Wałęsy.

B. Aleksandra Kwaśniewskiego.

C. Lecha Kaczyńskiego.

D. Bronisława Komorowskiego.

1.2. Przedstaw dwa wskazane w tekście pozytywne aspekty sposobu likwidacji pozostałości systemu totalitarnego, który zastosowano we Włoszech po II wojnie światowej.

1.3. Odwołując się do wydarzeń z historii Polski, wyjaśnij znaczenie podkreślonego fragmentu tekstu.

Wskazówki

1.1. Przeczytaj uważnie tekst i odszukaj w nim fragment, w którym autor odnosi się do Prezydenta RP („Dzisiaj postkomunista jest Prezydentem RP"). Następnie przypomnij sobie podstawowe fakty dotyczące wymienionych w zadaniu prezydentów. Uwzględnij środowiska polityczne, z których się oni wywodzili, okresy, w których sprawowali władzę, oraz ich stosunek do reżimu politycznego sprzed 1989 r. Na podstawie zebranych informacji wskaż głowę państwa, która wywodziła się z elity partyjnej sprawującej władzę w okresie PRL i może być określana jako „postkomunista".

1.2. Przeczytaj ponownie tekst i odszukaj w nim wzmianki o wydarzeniach, do których doszło we Włoszech po 1945 r. Podkreśl wybrane fragmenty i ustal, jak przemiany w tym kraju ocenił Gustaw Herling-Grudziński oraz jakie wskazał pozytywne aspekty przyjętego przez Włochów sposobu likwidacji pozostałości po systemie totalitarnym. Sformułuj odpowiedź, odwołując się do wyróżnionych przez siebie zdań.

1.3. Przeanalizuj podkreślony fragment wypowiedzi Herlinga-Grudzińskiego. Zastanów się, jakie znaczenie mają dwa najważniejsze pojęcia użyte w tych zdaniach: „mit oporu" oraz „kapitał". Pierwsze z nich wskazuje na nie zawsze zgodne z prawdą przekonanie, że większość społeczeństwa nie akceptowała totalitarnego reżimu lub otwarcie się mu przeciwstawiała. Słowo „kapitał" odnosi w tym kontekście do kapitału społecznego, czyli do relacji społecznych opartych na wzajemnym zaufaniu i solidarności. W kolejnym kroku zastanów się, dlaczego w Polsce, inaczej niż we Włoszech, mitu antytotalitarnej opozycji nie trzeba było tworzyć, „bo mit oporu istniał". Rozważ, co Herling-Grudziński miał na myśli, gdy stwierdził: „I to pękło".

Odpowiedź

1.1. B.

1.2. Przykładowa odpowiedź:

– Aspekt etyczny: rozliczenie z totalitarną przeszłością umożliwia budowanie sprawiedliwego społeczeństwa, w którym nie ma przyzwolenia na bezprawie i którego fundamentem jest powszechne przekonanie o tym, że każdy musi wziąć odpowiedzialność za własne czyny.

– Aspekt wychowawczy: wykreowanie „mitu oporu" wobec totalitaryzmu pozwala budować społeczeństwo solidarne i aktywne, którego członkowie są przekonani o swojej sprawczości i zdolności do wspólnego przeciwstawienia się złu. Taki kapitał społeczny – oparty na zaufaniu i jedności – przyczynia się do wzmocnienia reżimu demokratycznego.

1.3. Przykładowa odpowiedź: Wspomniany przez Gustawa Herlinga-Grudzińskiego „mit oporu" odpowiadał w naszym kraju rzeczywistości: Polacy wielokrotnie stawali do walki z systemem komunistycznym, zarówno bezpośrednio po zakończeniu II wojny światowej, jak i podczas buntów społecznych z lat 1956, 1970, 1976. W latach 1980–1981 powstał masowy opozycyjny ruch polityczny – NSZZ „Solidarność" – który doprowadził do demontażu reżimu totalitarnego i przejęcia władzy przez siły demokratyczne. Wśród nowych elit politycznych szybko doszło jednak do rozłamu. Otwarty konflikt w obozie postsolidarnościowym uniemożliwił szybkie rozliczenie komunistycznej przeszłości i pociągnięcie do odpowiedzialności przedstawicieli dawnego systemu. Doprowadził także do upadku „mitu oporu" przeciwko władzy komunistycznej, który spajał dotąd polskie społeczeństwo. Spór ten do dziś skutkuje podziałami w polskim życiu publicznym – to do niego nawiązuje Herling-Grudziński w ostatnim zdaniu swojej wypowiedzi.

Zadania powtórzeniowe

WYKONAJ W ZESZYCIE

Zadanie 2.

Tabela 1.
Wyniki wyborów do Sejmu RP w 2019 r.

Komitet wyborczy	Odsetek głosów	Liczba mandatów
Prawo i Sprawiedliwość	43,59%	235
Koalicja Obywatelska	27,40%	134
Sojusz Lewicy Demokratycznej	12,56%	49
Polskie Stronnictwo Ludowe	8,55%	30
Konfederacja WiN	6,81%	11
Mniejszość Niemiecka	0,17%	1

Tabela 2.
Wyniki wyborów do Sejmu RP w 2023 r.

Komitet wyborczy	Odsetek głosów	Liczba mandatów
Prawo i Sprawiedliwość	35,38%	194
Koalicja Obywatelska	30,70%	157
Trzecia Droga	14,40%	65
Nowa Lewica	8,61%	26
Konfederacja WiN	7,16%	18

Źródło danych: PKW.

2.1. Rozstrzygnij, czy na podstawie zaprezentowanych wyników można stwierdzić, że w Polsce ukształtował się system partii dominującej. Uzasadnij odpowiedź.

2.2. Podaj argument i kontrargument do tezy: „Wybory do Sejmu w 2023 r. przyniosły sukces polityczny partiom protestu".

Zadanie 3.

Gdy […] powstały Platforma Obywatelska i Prawo i Sprawiedliwość, mało kto przypuszczał, że na trwałe zdominują scenę polityczną. – Wtedy triumfy święciło SLD [Sojusz Lewicy Demokratycznej]. Nowym ugrupowaniom niewielu wróżyło sukces – wspomina politolog prof. Wawrzyniec Konarski. […] Wybory parlamentarne i prezydenckie trwale odmieniły kształt Polski. […] Polacy podpisali się pod hasłami rewolucji moralnej. […] Do tej pory [Polska] dzieliła się głównie na postkomunistów i postsolidarność. Teraz pojawiły się: Polska solidarna i liberalna, zwolennicy IV RP i jej przeciwnicy itp. Głównym punktem odniesienia był stosunek do PiS. Polacy musieli się określić, czy są za partią Jarosława Kaczyńskiego, czy przeciw niej – twierdzi prof. Konarski. […]

Źródło: J. Stróżyk, W. Wybranowski, *Dekada, która zmieniła Polskę*.

3.1. Dokończ zdanie. Wybierz właściwą odpowiedź spośród podanych.

Wydarzenia, o których mowa w tekście, rozegrały się w latach

A. 1981–1990. B. 1991–2000. C. 2001–2010. D. 2011–2020.

3.2. Podaj nazwy dwóch ugrupowań politycznych, do których głównie odnosi się podział wspomniany w podkreślonym fragmencie tekstu.

3.3. Oceń prawdziwość podanych stwierdzeń. Zaznacz P, jeśli stwierdzenie jest prawdziwe, albo F – jeśli jest fałszywe.

1.	W przytoczonym tekście wymieniono dwa ugrupowania o charakterze postsolidarnościowym.	P	F
2.	„IV Rzeczpospolita" to hasło polityczne wykorzystywane przez ugrupowanie, którego liderem jest Jarosław Kaczyński.	P	F

KONSTYTUCJA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 2 kwietnia 1997 r.

W trosce o byt i przyszłość naszej Ojczyzny, odzyskawszy w 1989 roku możliwość suwerennego i demokratycznego stanowienia o Jej losie, my, Naród Polski – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej, zarówno wierzący w Boga będącego źródłem prawdy, sprawiedliwości, dobra i piękna, jak i nie podzielający tej wiary, a te uniwersalne wartości wywodzący z innych źródeł, równi w prawach i w powinnościach wobec dobra wspólnego – Polski, wdzięczni naszym przodkom za ich pracę, za walkę o niepodległość okupioną ogromnymi ofiarami, za kulturę zakorzenioną w chrześcijańskim dziedzictwie Narodu i ogólnoludzkich wartościach, nawiązując do najlepszych tradycji Pierwszej i Drugiej Rzeczypospolitej, zobowiązani, by przekazać przyszłym pokoleniom wszystko, co cenne z ponadtysiącletniego dorobku, złączeni więzami wspólnoty z naszymi rodakami rozsianymi po świecie, świadomi potrzeby współpracy ze wszystkimi krajami dla dobra Rodziny Ludzkiej, pomni gorzkich doświadczeń z czasów, gdy podstawowe wolności i prawa człowieka były w naszej Ojczyźnie łamane, pragnąc na zawsze zagwarantować prawa obywatelskie, a działaniu instytucji publicznych zapewnić rzetelność i sprawność, w poczuciu odpowiedzialności przed Bogiem lub przed własnym sumieniem, ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot. Wszystkich, którzy dla dobra Trzeciej Rzeczypospolitej tę Konstytucję będą stosowali, wzywamy, aby czynili to, dbając o zachowanie przyrodzonej godności człowieka, jego prawa do wolności i obowiązku solidarności z innymi, a poszanowanie tych zasad mieli za niewzruszoną podstawę Rzeczypospolitej Polskiej.

Rozdział I
RZECZPOSPOLITA

Art. 1

Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli.

Art. 2

Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

Art. 3

Rzeczpospolita Polska jest państwem jednolitym.

Art. 4

1. Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu.
2. Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio.

Art. 5

Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju.

Art. 6

1. Rzeczpospolita Polska stwarza warunki upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury, będącej źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju.
2. Rzeczpospolita Polska udziela pomocy Polakom zamieszkałym za granicą w zachowaniu ich związków z narodowym dziedzictwem kulturalnym.

Art. 7

Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Art. 8

1. Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej.
2. Przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej.

Art. 9

Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego.

Art. 10

1. Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej.
2. Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały.

Art. 11

1. Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania partii politycznych. Partie polityczne zrzeszają na zasadach dobrowolności i równości obywateli polskich w celu wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa.
2. Finansowanie partii politycznych jest jawne.

Art. 12

Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji.

Art. 13

Zakazane jest istnienie partii politycznych i innych organizacji odwołujących się w swoich programach do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszyzmu i komunizmu, a także tych, których program lub działalność zakłada lub dopuszcza nienawiść rasową i narodowościową, stosowanie przemocy w celu zdobycia władzy lub wpływu na politykę państwa albo przewiduje utajnienie struktur lub członkostwa.

Art. 14

Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność prasy i innych środków społecznego przekazu.

Art. 15

1. Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej.
2. Zasadniczy podział terytorialny państwa uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniający jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych określa ustawa.

Art. 16

1. Ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową.
2. Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.

Art. 17

1. W drodze ustawy można tworzyć samorządy zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należytym wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony.
2. W drodze ustawy można tworzyć również inne rodzaje samorządu. Samorządy te nie mogą naruszać wolności wykonywania zawodu ani ograniczać wolności podejmowania działalności gospodarczej.

Art. 18

Małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny, rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo znajdują się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej.

Art. 19

Rzeczpospolita Polska specjalną opieką otacza weteranów walk o niepodległość, zwłaszcza inwalidów wojennych.

Art. 20

Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej.

Art. 21

1. Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia.
2. Wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem.

Art. 22

Ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny.

Art. 23

Podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne. Zasada ta nie narusza postanowień art. 21 i art. 22.

Art. 24

Praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej. Państwo sprawuje nadzór nad warunkami wykonywania pracy.

Art. 25

1. Kościoły i inne związki wyznaniowe są równouprawnione.
2. Władze publiczne w Rzeczypospolitej Polskiej zachowują bezstronność w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych, zapewniając swobodę ich wyrażania w życiu publicznym.
3. Stosunki między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi są kształtowane na zasadach poszanowania ich autonomii oraz wzajemnej niezależności każdego w swoim zakresie, jak również współdziałania dla dobra człowieka i dobra wspólnego.
4. Stosunki między Rzecząpospolitą Polską a Kościołem Katolickim określają umowa międzynarodowa zawarta ze Stolicą Apostolską i ustawy.

5. Stosunki między Rzecząpospolitą Polską a innymi kościołami oraz związkami wyznaniowymi określają ustawy uchwalone na podstawie umów zawartych przez Radę Ministrów z ich właściwymi przedstawicielami.

Art. 26

1. Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej służą ochronie niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium oraz zapewnieniu bezpieczeństwa i nienaruszalności jego granic.
2. Siły Zbrojne zachowują neutralność w sprawach politycznych oraz podlegają cywilnej i demokratycznej kontroli.

Art. 27

W Rzeczypospolitej Polskiej językiem urzędowym jest język polski. Przepis ten nie narusza praw mniejszości narodowych wynikających z ratyfikowanych umów międzynarodowych.

Art. 28

1. Godłem Rzeczypospolitej Polskiej jest wizerunek orła białego w koronie w czerwonym polu.
2. Barwami Rzeczypospolitej Polskiej są kolory biały i czerwony.
3. Hymnem Rzeczypospolitej Polskiej jest Mazurek Dąbrowskiego.
4. Godło, barwy i hymn Rzeczypospolitej Polskiej podlegają ochronie prawnej.
5. Szczegóły dotyczące godła, barw i hymnu określa ustawa.

Art. 29

Stolicą Rzeczypospolitej Polskiej jest Warszawa.

Rozdział II
WOLNOŚCI, PRAWA I OBOWIĄZKI CZŁOWIEKA I OBYWATELA ZASADY OGÓLNE

Art. 30

Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych.

Art. 31

1. Wolność człowieka podlega ochronie prawnej.
2. Każdy jest obowiązany szanować wolności i prawa innych. Nikogo nie wolno zmuszać do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje.
3. Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Art. 32

1. Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne.
2. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny.

Art. 33

1. Kobieta i mężczyzna w Rzeczypospolitej Polskiej mają równe prawa w życiu rodzinnym, politycznym, społecznym i gospodarczym.
2. Kobieta i mężczyzna mają w szczególności równe prawo do kształcenia, zatrudnienia i awansów, do jednakowego wynagradzania za pracę jednakowej wartości, do zabezpieczenia społecznego oraz do zajmowania stanowisk, pełnienia funkcji oraz uzyskiwania godności publicznych i odznaczeń.

Art. 34

1. Obywatelstwo polskie nabywa się przez urodzenie z rodziców będących obywatelami polskimi. Inne przypadki nabycia obywatelstwa polskiego określa ustawa.
2. Obywatel polski nie może utracić obywatelstwa polskiego, chyba że sam się go zrzeknie.

Art. 35

1. Rzeczpospolita Polska zapewnia obywatelom polskim należącym do mniejszości narodowych i etnicznych wolność zachowania i rozwoju własnego języka, zachowania obyczajów i tradycji oraz rozwoju własnej kultury.
2. Mniejszości narodowe i etniczne mają prawo do tworzenia własnych instytucji edukacyjnych, kulturalnych i instytucji służących ochronie tożsamości religijnej oraz do uczestnictwa w rozstrzyganiu spraw dotyczących ich tożsamości kulturowej.

Art. 36

Podczas pobytu za granicą obywatel polski ma prawo do opieki ze strony Rzeczypospolitej Polskiej.

Art. 37

1. Kto znajduje się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej, korzysta z wolności i praw zapewnionych w Konstytucji.
2. Wyjątki od tej zasady, odnoszące się do cudzoziemców, określa ustawa.

WOLNOŚCI I PRAWA OSOBISTE

Art. 38

Rzeczpospolita Polska zapewnia każdemu człowiekowi prawną ochronę życia.

Art. 39

Nikt nie może być poddany eksperymentom naukowym, w tym medycznym, bez dobrowolnie wyrażonej zgody.

Art. 40

Nikt nie może być poddany torturom ani okrutnemu, nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu i karaniu. Zakazuje się stosowania kar cielesnych.

Art. 41

1. Każdemu zapewnia się nietykalność osobistą i wolność osobistą. Pozbawienie lub ograniczenie wolności może nastąpić tylko na zasadach i w trybie określonych w ustawie.
2. Każdy pozbawiony wolności nie na podstawie wyroku sądowego ma prawo odwołania się do sądu w celu niezwłocznego ustalenia legalności tego pozbawienia. O pozbawieniu wolności powiadamia się niezwłocznie rodzinę lub osobę wskazaną przez pozbawionego wolności.
3. Każdy zatrzymany powinien być niezwłocznie i w sposób zrozumiały dla niego poinformowany o przyczynach zatrzymania. Powinien on być w ciągu 48 godzin od chwili zatrzymania przekazany do dyspozycji sądu. Zatrzymanego należy zwolnić, jeżeli w ciągu 24 godzin od przekazania do dyspozycji sądu nie zostanie mu doręczone postanowienie sądu o tymczasowym aresztowaniu wraz z przedstawionymi zarzutami.
4. Każdy pozbawiony wolności powinien być traktowany w sposób humanitarny.
5. Każdy bezprawnie pozbawiony wolności ma prawo do odszkodowania.

Art. 42

1. Odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Zasada ta nie stoi na przeszkodzie ukaraniu za czyn, który w czasie jego popełnienia stanowił przestępstwo w myśl prawa międzynarodowego.
2. Każdy, przeciw komu prowadzone jest postępowanie karne, ma prawo do obrony we wszystkich stadiach postępowania. Może on w szczególności wybrać obrońcę lub na zasadach określonych w ustawie korzystać z obrońcy z urzędu.

3. Każdego uważa się za niewinnego, dopóki jego wina nie zostanie stwierdzona prawomocnym wyrokiem sądu.

Art. 43

Zbrodnie wojenne i zbrodnie przeciwko ludzkości nie podlegają przedawnieniu.

Art. 44

Bieg przedawnienia w stosunku do przestępstw nie ściganych z przyczyn politycznych, popełnionych przez funkcjonariuszy publicznych lub na ich zlecenie ulega zawieszeniu do czasu ustania tych przyczyn.

Art. 45

1. Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.
2. Wyłączenie jawności rozprawy może nastąpić ze względu na moralność, bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny oraz ze względu na ochronę życia prywatnego stron lub inny ważny interes prywatny. Wyrok ogłaszany jest publicznie.

Art. 46

Przepadek rzeczy może nastąpić tylko w przypadkach określonych w ustawie i tylko na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu.

Art. 47

Każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym.

Art. 48

1. Rodzice mają prawo do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami. Wychowanie to powinno uwzględniać stopień dojrzałości dziecka, a także wolność jego sumienia i wyznania oraz jego przekonania.
2. Ograniczenie lub pozbawienie praw rodzicielskich może nastąpić tylko w przypadkach określonych w ustawie i tylko na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu.

Art. 49

Zapewnia się wolność i ochronę tajemnicy komunikowania się. Ich ograniczenie może nastąpić jedynie w przypadkach określonych w ustawie i w sposób w niej określony.

Art. 50

Zapewnia się nienaruszalność mieszkania. Przeszukanie mieszkania, pomieszczenia lub pojazdu może nastąpić jedynie w przypadkach określonych w ustawie i w sposób w niej określony.

Art. 51

1. Nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby.
2. Władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym.
3. Każdy ma prawo dostępu do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych. Ograniczenie tego prawa może określić ustawa.
4. Każdy ma prawo do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą.
5. Zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji określa ustawa.

Art. 52

1. Każdemu zapewnia się wolność poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyboru miejsca zamieszkania i pobytu.
2. Każdy może swobodnie opuścić terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

3. Wolności, o których mowa w ust. 1 i 2, mogą podlegać ograniczeniom określonym w ustawie.
4. Obywatela polskiego nie można wydalić z kraju ani zakazać mu powrotu do kraju.
5. Osoba, której pochodzenie polskie zostało stwierdzone zgodnie z ustawą, może osiedlić się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na stałe.

Art. 53

1. Każdemu zapewnia się wolność sumienia i religii.
2. Wolność religii obejmuje wolność wyznawania lub przyjmowania religii według własnego wyboru oraz uzewnętrzniania indywidualnie lub z innymi, publicznie lub prywatnie, swojej religii przez uprawianie kultu, modlitwę, uczestniczenie w obrzędach, praktykowanie i nauczanie. Wolność religii obejmuje także posiadanie świątyń i innych miejsc kultu w zależności od potrzeb ludzi wierzących oraz prawo osób do korzystania z pomocy religijnej tam, gdzie się znajdują.
3. Rodzice mają prawo do zapewnienia dzieciom wychowania i nauczania moralnego i religijnego zgodnie ze swoimi przekonaniami. Przepis art. 48 ust. 1 stosuje się odpowiednio.
4. Religia kościoła lub innego związku wyznaniowego o uregulowanej sytuacji prawnej może być przedmiotem nauczania w szkole, przy czym nie może być naruszona wolność sumienia i religii innych osób.
5. Wolność uzewnętrzniania religii może być ograniczona jedynie w drodze ustawy i tylko wtedy, gdy jest to konieczne do ochrony bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, zdrowia, moralności lub wolności i praw innych osób.
6. Nikt nie może być zmuszany do uczestniczenia ani do nieuczestniczenia w praktykach religijnych.
7. Nikt nie może być obowiązany przez organy władzy publicznej do ujawnienia swojego światopoglądu, przekonań religijnych lub wyznania.

Art. 54

1. Każdemu zapewnia się wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji.
2. Cenzura prewencyjna środków społecznego przekazu oraz koncesjonowanie prasy są zakazane. Ustawa może wprowadzić obowiązek uprzedniego uzyskania koncesji na prowadzenie stacji radiowej lub telewizyjnej.

Art. 55

1. Ekstradycja obywatela polskiego jest zakazana, z wyjątkiem przypadków określonych w ust. 2 i 3.
2. Ekstradycja obywatela polskiego może być dokonana na wniosek innego państwa lub sądowego organu międzynarodowego, jeżeli możliwość taka wynika z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej lub ustawy wykonującej akt prawa stanowionego przez organizację międzynarodową, której Rzeczpospolita Polska jest członkiem, pod warunkiem że czyn objęty wnioskiem o ekstradycję:
   1) został popełniony poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, oraz
   2) stanowił przestępstwo według prawa Rzeczypospolitej Polskiej lub stanowiłby przestępstwo według prawa Rzeczypospolitej Polskiej w razie popełnienia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, zarówno w czasie jego popełnienia, jak i w chwili złożenia wniosku.
3. Nie wymaga spełnienia warunków określonych w ust. 2 pkt 1 i 2 ekstradycja mająca nastąpić na wniosek sądowego organu międzynarodowego powołanego na podstawie ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej, w związku z objętą jurysdykcją tego organu zbrodnią ludobójstwa, zbrodnią przeciwko ludzkości, zbrodnią wojenną lub zbrodnią agresji.
4. Ekstradycja jest zakazana, jeżeli dotyczy osoby podejrzanej o popełnienie bez użycia przemocy przestępstwa z przyczyn politycznych lub jej dokonanie będzie naruszać wolności i prawa człowieka i obywatela.
5. W sprawie dopuszczalności ekstradycji orzeka sąd.

Art. 56

1. Cudzoziemcy mogą korzystać z prawa azylu w Rzeczypospolitej Polskiej na zasadach określonych w ustawie.
2. Cudzoziemcowi, który w Rzeczypospolitej Polskiej poszukuje ochrony przed prześladowaniem, może być przyznany status uchodźcy zgodnie z wiążącymi Rzeczpospolitą Polską umowami międzynarodowymi.

WOLNOŚCI I PRAWA POLITYCZNE

Art. 57

Każdemu zapewnia się wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich. Ograniczenie tej wolności może określać ustawa.

Art. 58

1. Każdemu zapewnia się wolność zrzeszania się.
2. Zakazane są zrzeszenia, których cel lub działalność są sprzeczne z Konstytucją lub ustawą. O odmowie rejestracji lub zakazie działania takiego zrzeszenia orzeka sąd.
3. Ustawa określa rodzaje zrzeszeń podlegających sądowej rejestracji, tryb tej rejestracji oraz formy nadzoru nad tymi zrzeszeniami.

Art. 59

1. Zapewnia się wolność zrzeszania się w związkach zawodowych, organizacjach społeczno-zawodowych rolników oraz w organizacjach pracodawców.
2. Związki zawodowe oraz pracodawcy i ich organizacje mają prawo do rokowań, w szczególności w celu rozwiązywania sporów zbiorowych, oraz do zawierania układów zbiorowych pracy i innych porozumień.
3. Związkom zawodowym przysługuje prawo do organizowania strajków pracowniczych i innych form protestu w granicach określonych w ustawie. Ze względu na dobro publiczne ustawa może ograniczyć prowadzenie strajku lub zakazać go w odniesieniu do określonych kategorii pracowników lub w określonych dziedzinach.
4. Zakres wolności zrzeszania się w związkach zawodowych i organizacjach pracodawców oraz innych wolności związkowych może podlegać tylko takim ograniczeniom ustawowym, jakie są dopuszczalne przez wiążące Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowe.

Art. 60

Obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach.

Art. 61

1. Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa.
2. Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu.
3. Ograniczenie prawa, o którym mowa w ust. 1 i 2, może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa.
4. Tryb udzielania informacji, o których mowa w ust. 1 i 2, określają ustawy, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu ich regulaminy.

Art. 62

1. Obywatel polski ma prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania Prezydenta Rzeczypospolitej, posłów, senatorów i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego, jeżeli najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat.
2. Prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania nie przysługuje osobom, które prawomocnym orzeczeniem sądowym są ubezwłasnowolnione lub pozbawione praw publicznych albo wyborczych.

Art. 63

Każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg określa ustawa.

WOLNOŚCI I PRAWA EKONOMICZNE, SOCJALNE I KULTURALNE

Art. 64

1. Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia.
2. Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej.
3. Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności.

Art. 65

1. Każdemu zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy. Wyjątki określa ustawa.
2. Obowiązek pracy może być nałożony tylko przez ustawę.
3. Stałe zatrudnianie dzieci do lat 16 jest zakazane. Formy i charakter dopuszczalnego zatrudniania określa ustawa.
4. Minimalną wysokość wynagrodzenia za pracę lub sposób ustalania tej wysokości określa ustawa.
5. Władze publiczne prowadzą politykę zmierzającą do pełnego, produktywnego zatrudnienia poprzez realizowanie programów zwalczania bezrobocia, w tym organizowanie i wspieranie poradnictwa i szkolenia zawodowego oraz robót publicznych i prac interwencyjnych.

Art. 66

1. Każdy ma prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Sposób realizacji tego prawa oraz obowiązki pracodawcy określa ustawa.
2. Pracownik ma prawo do określonych w ustawie dni wolnych od pracy i corocznych płatnych urlopów; maksymalne normy czasu pracy określa ustawa.

Art. 67

1. Obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa.
2. Obywatel pozostający bez pracy nie z własnej woli i nie mający innych środków utrzymania ma prawo do zabezpieczenia społecznego, którego zakres i formy określa ustawa.

Art. 68

1. Każdy ma prawo do ochrony zdrowia.
2. Obywatelom, niezależnie od ich sytuacji materialnej, władze publiczne zapewniają równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych. Warunki i zakres udzielania świadczeń określa ustawa.
3. Władze publiczne są obowiązane do zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej dzieciom, kobietom ciężarnym, osobom niepełnosprawnym i osobom w podeszłym wieku.

4. Władze publiczne są obowiązane do zwalczania chorób epidemicznych i zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska.
5. Władze publiczne popierają rozwój kultury fizycznej, zwłaszcza wśród dzieci i młodzieży.

Art. 69

Osobom niepełnosprawnym władze publiczne udzielają, zgodnie z ustawą, pomocy w zabezpieczaniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej.

Art. 70

1. Każdy ma prawo do nauki. Nauka do 18 roku życia jest obowiązkowa. Sposób wykonywania obowiązku szkolnego określa ustawa.
2. Nauka w szkołach publicznych jest bezpłatna. Ustawa może dopuścić świadczenie niektórych usług edukacyjnych przez publiczne szkoły wyższe za odpłatnością.
3. Rodzice mają wolność wyboru dla swoich dzieci szkół innych niż publiczne. Obywatele i instytucje mają prawo zakładania szkół podstawowych, ponadpodstawowych i wyższych oraz zakładów wychowawczych. Warunki zakładania i działalności szkół niepublicznych oraz udziału władz publicznych w ich finansowaniu, a także zasady nadzoru pedagogicznego nad szkołami i zakładami wychowawczymi, określa ustawa.
4. Władze publiczne zapewniają obywatelom powszechny i równy dostęp do wykształcenia. W tym celu tworzą i wspierają systemy indywidualnej pomocy finansowej i organizacyjnej dla uczniów i studentów. Warunki udzielania pomocy określa ustawa.
5. Zapewnia się autonomię szkół wyższych na zasadach określonych w ustawie.

Art. 71

1. Państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny. Rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych.
2. Matka przed i po urodzeniu dziecka ma prawo do szczególnej pomocy władz publicznych, której zakres określa ustawa.

Art. 72

1. Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę praw dziecka. Każdy ma prawo żądać od organów władzy publicznej ochrony dziecka przed przemocą, okrucieństwem, wyzyskiem i demoralizacją.
2. Dziecko pozbawione opieki rodzicielskiej ma prawo do opieki i pomocy władz publicznych.
3. W toku ustalania praw dziecka organy władzy publicznej oraz osoby odpowiedzialne za dziecko są obowiązane do wysłuchania i w miarę możliwości uwzględnienia zdania dziecka.
4. Ustawa określa kompetencje i sposób powoływania Rzecznika Praw Dziecka.

Art. 73

Każdemu zapewnia się wolność twórczości artystycznej, badań naukowych oraz ogłaszania ich wyników, wolność nauczania, a także wolność korzystania z dóbr kultury.

Art. 74

1. Władze publiczne prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom.
2. Ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych.
3. Każdy ma prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska.
4. Władze publiczne wspierają działania obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska.

Art. 75

1. Władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania.
2. Ochronę praw lokatorów określa ustawa.

Art. 76

Władze publiczne chronią konsumentów, użytkowników i najemców przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi. Zakres tej ochrony określa ustawa.

ŚRODKI OCHRONY WOLNOŚCI I PRAW

Art. 77

1. Każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej.
2. Ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw.

Art. 78

Każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa.

Art. 79

1. Każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji.
2. Przepis ust. 1 nie dotyczy praw określonych w art. 56.

Art. 80

Każdy ma prawo wystąpienia, na zasadach określonych w ustawie, do Rzecznika Praw Obywatelskich z wnioskiem o pomoc w ochronie swoich wolności lub praw naruszonych przez organy władzy publicznej.

Art. 81

Praw określonych w art. 65 ust. 4 i 5, art. 66, art. 69, art. 71 i art. 74–76 można dochodzić w granicach określonych w ustawie.

OBOWIĄZKI

Art. 82

Obowiązkiem obywatela polskiego jest wierność Rzeczypospolitej Polskiej oraz troska o dobro wspólne.

Art. 83

Każdy ma obowiązek przestrzegania prawa Rzeczypospolitej Polskiej.

Art. 84

Każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie.

Art. 85

1. Obowiązkiem obywatela polskiego jest obrona Ojczyzny.
2. Zakres obowiązku służby wojskowej określa ustawa.
3. Obywatel, któremu przekonania religijne lub wyznawane zasady moralne nie pozwalają na odbywanie służby wojskowej, może być obowiązany do służby zastępczej na zasadach określonych w ustawie.

Art. 86

Każdy jest obowiązany do dbałości o stan środowiska i ponosi odpowiedzialność za spowodowane przez siebie jego pogorszenie. Zasady tej odpowiedzialności określa ustawa.

Rozdział III
ŹRÓDŁA PRAWA

Art. 87

1. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia.
2. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego.

Art. 88

1. Warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie.
2. Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa.
3. Umowy międzynarodowe ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie są ogłaszane w trybie wymaganym dla ustaw. Zasady ogłaszania innych umów międzynarodowych określa ustawa.

Art. 89

1. Ratyfikacja przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej i jej wypowiedzenie wymaga uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, jeżeli umowa dotyczy:
   1) pokoju, sojuszy, układów politycznych lub układów wojskowych,
   2) wolności, praw lub obowiązków obywatelskich określonych w Konstytucji,
   3) członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w organizacji międzynarodowej,
   4) znacznego obciążenia państwa pod względem finansowym,
   5) spraw uregulowanych w ustawie lub w których Konstytucja wymaga ustawy.
2. O zamiarze przedłożenia Prezydentowi Rzeczypospolitej do ratyfikacji umów międzynarodowych, których ratyfikacja nie wymaga zgody wyrażonej w ustawie, Prezes Rady Ministrów zawiadamia Sejm.
3. Zasady oraz tryb zawierania, ratyfikowania i wypowiadania umów międzynarodowych określa ustawa.

Art. 90

1. Rzeczpospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach.
2. Ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej, o której mowa w ust. 1, jest uchwalana przez Sejm większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów oraz przez Senat większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów.
3. Wyrażenie zgody na ratyfikację takiej umowy może być uchwalone w referendum ogólnokrajowym zgodnie z przepisem art. 125.
4. Uchwałę w sprawie wyboru trybu wyrażenia zgody na ratyfikację podejmuje Sejm bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

Art. 91

1. Ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy.
2. Umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową.
3. Jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami.

Art. 92

1. Rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu.
2. Organ upoważniony do wydania rozporządzenia nie może przekazać swoich kompetencji, o których mowa w ust. 1, innemu organowi.

Art. 93

1. Uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu te akty.
2. Zarządzenia są wydawane tylko na podstawie ustawy. Nie mogą one stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów.
3. Uchwały i zarządzenia podlegają kontroli co do ich zgodności z powszechnie obowiązującym prawem.

Art. 94

Organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.

Rozdział IV
SEJM I SENAT

Art. 95

1. Władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sejm i Senat.
2. Sejm sprawuje kontrolę nad działalnością Rady Ministrów w zakresie określonym przepisami Konstytucji i ustaw.

WYBORY I KADENCJA

Art. 96

1. Sejm składa się z 460 posłów.
2. Wybory do Sejmu są powszechne, równe, bezpośrednie i proporcjonalne oraz odbywają się w głosowaniu tajnym.

Art. 97

1. Senat składa się ze 100 senatorów.
2. Wybory do Senatu są powszechne, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym.

Art. 98

1. Sejm i Senat są wybierane na czteroletnie kadencje. Kadencje Sejmu i Senatu rozpoczynają się z dniem zebrania się Sejmu na pierwsze posiedzenie i trwają do dnia poprzedzającego dzień zebrania się Sejmu następnej kadencji.
2. Wybory do Sejmu i Senatu zarządza Prezydent Rzeczypospolitej nie później niż na 90 dni przed upływem 4 lat od rozpoczęcia kadencji Sejmu i Senatu, wyznaczając wybory na dzień wolny od pracy, przypadający w ciągu 30 dni przed upływem 4 lat od rozpoczęcia kadencji Sejmu i Senatu.
3. Sejm może skrócić swoją kadencję uchwałą podjętą większością co najmniej 2/3 głosów ustawowej liczby posłów. Skrócenie kadencji Sejmu oznacza jednoczesne skrócenie kadencji Senatu. Przepis ust. 5 stosuje się odpowiednio.
4. Prezydent Rzeczypospolitej, po zasięgnięciu opinii Marszałka Sejmu i Marszałka Senatu, może w przypadkach określonych w Konstytucji zarządzić skrócenie kadencji Sejmu. Wraz ze skróceniem kadencji Sejmu skrócona zostaje również kadencja Senatu.

5. Prezydent Rzeczypospolitej, zarządzając skrócenie kadencji Sejmu, zarządza jednocześnie wybory do Sejmu i Senatu i wyznacza ich datę na dzień przypadający nie później niż w ciągu 45 dni od dnia zarządzenia skrócenia kadencji Sejmu. Prezydent Rzeczypospolitej zwołuje pierwsze posiedzenie nowo wybranego Sejmu nie później niż na 15 dzień po dniu przeprowadzenia wyborów.
6. W razie skrócenia kadencji Sejmu stosuje się odpowiednio przepis ust. 1.

Art. 99

1. Wybrany do Sejmu może być obywatel polski mający prawo wybierania, który najpóźniej w dniu wyborów kończy 21 lat.
2. Wybrany do Senatu może być obywatel polski mający prawo wybierania, który najpóźniej w dniu wyborów kończy 30 lat.
3. Wybraną do Sejmu lub do Senatu nie może być osoba skazana prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego.

Art. 100

1. Kandydatów na posłów i senatorów mogą zgłaszać partie polityczne oraz wyborcy.
2. Nie można kandydować równocześnie do Sejmu i Senatu.
3. Zasady i tryb zgłaszania kandydatów i przeprowadzania wyborów oraz warunki ważności wyborów określa ustawa.

Art. 101

1. Ważność wyborów do Sejmu i Senatu stwierdza Sąd Najwyższy.
2. Wyborcy przysługuje prawo zgłoszenia do Sądu Najwyższego protestu przeciwko ważności wyborów na zasadach określonych w ustawie.

POSŁOWIE I SENATOROWIE

Art. 102

Nie można być równocześnie posłem i senatorem.

Art. 103

1. Mandatu posła nie można łączyć z funkcją Prezesa Narodowego Banku Polskiego, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka i ich zastępców, członka Rady Polityki Pieniężnej, członka Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, ambasadora oraz z zatrudnieniem w Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej lub z zatrudnieniem w administracji rządowej. Zakaz ten nie dotyczy członków Rady Ministrów i sekretarzy stanu w administracji rządowej.
2. Sędzia, prokurator, urzędnik służby cywilnej, żołnierz pozostający w czynnej służbie wojskowej, funkcjonariusz policji oraz funkcjonariusz służb ochrony państwa nie mogą sprawować mandatu poselskiego.
3. Inne przypadki zakazu łączenia mandatu poselskiego z funkcjami publicznymi oraz zakazu jego sprawowania może określić ustawa.

Art. 104

1. Posłowie są przedstawicielami Narodu. Nie wiążą ich instrukcje wyborców.
2. Przed rozpoczęciem sprawowania mandatu posłowie składają przed Sejmem następujące ślubowanie:

„Uroczyście ślubuję rzetelnie i sumiennie wykonywać obowiązki wobec Narodu, strzec suwerenności i interesów Państwa, czynić wszystko dla pomyślności Ojczyzny i dobra obywateli, przestrzegać Konstytucji i innych praw Rzeczypospolitej Polskiej."

Ślubowanie może być złożone z dodaniem zdania: „Tak mi dopomóż Bóg".

3. Odmowa złożenia ślubowania oznacza zrzeczenie się mandatu.

Art. 105

1. Poseł nie może być pociągnięty do odpowiedzialności za swoją działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu poselskiego ani w czasie jego trwania, ani po jego wygaśnięciu. Za taką działalność poseł odpowiada wyłącznie przed Sejmem, a w przypadku naruszenia praw osób trzecich może być pociągnięty do odpowiedzialności sądowej tylko za zgodą Sejmu.
2. Od dnia ogłoszenia wyników wyborów do dnia wygaśnięcia mandatu poseł nie może być pociągnięty bez zgody Sejmu do odpowiedzialności karnej.
3. Postępowanie karne wszczęte wobec osoby przed dniem wyboru jej na posła ulega na żądanie Sejmu zawieszeniu do czasu wygaśnięcia mandatu. W takim przypadku ulega również zawieszeniu na ten czas bieg przedawnienia w postępowaniu karnym.
4. Poseł może wyrazić zgodę na pociągnięcie go do odpowiedzialności karnej. W takim przypadku nie stosuje się przepisów ust. 2 i 3.
5. Poseł nie może być zatrzymany lub aresztowany bez zgody Sejmu, z wyjątkiem ujęcia go na gorącym uczynku przestępstwa i jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. O zatrzymaniu niezwłocznie powiadamia się Marszałka Sejmu, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego.
6. Szczegółowe zasady pociągania posłów do odpowiedzialności karnej oraz tryb postępowania określa ustawa.

Art. 106

Warunki niezbędne do skutecznego wypełniania obowiązków poselskich oraz ochronę praw wynikających ze sprawowania mandatu określa ustawa.

Art. 107

1. W zakresie określonym ustawą poseł nie może prowadzić działalności gospodarczej z osiąganiem korzyści z majątku Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego ani nabywać tego majątku.
2. Za naruszenie zakazów, o których mowa w ust. 1, poseł, uchwałą Sejmu podjętą na wniosek Marszałka Sejmu, może być pociągnięty do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu, który orzeka w przedmiocie pozbawienia mandatu.

Art. 108

Do senatorów stosuje się odpowiednio przepisy art. 103–107.

ORGANIZACJA I DZIAŁANIE

Art. 109

1. Sejm i Senat obradują na posiedzeniach.
2. Pierwsze posiedzenia Sejmu i Senatu Prezydent Rzeczypospolitej zwołuje na dzień przypadający w ciągu 30 dni od dnia wyborów, z wyjątkiem przypadków określonych w art. 98 ust. 3 i 5.

Art. 110

1. Sejm wybiera ze swojego grona Marszałka Sejmu i wicemarszałków.
2. Marszałek Sejmu przewodniczy obradom Sejmu, strzeże praw Sejmu oraz reprezentuje Sejm na zewnątrz.
3. Sejm powołuje komisje stałe oraz może powoływać komisje nadzwyczajne.

Art. 111

1. Sejm może powołać komisję śledczą do zbadania określonej sprawy.
2. Tryb działania komisji śledczej określa ustawa.

Art. 112

Organizację wewnętrzną i porządek prac Sejmu oraz tryb powoływania i działalności jego organów, jak też sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu określa regulamin Sejmu uchwalony przez Sejm.

Art. 113

Posiedzenia Sejmu są jawne. Jeżeli wymaga tego dobro państwa, Sejm może bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów uchwalić tajność obrad.

Art. 114

1. W przypadkach określonych w Konstytucji Sejm i Senat, obradując wspólnie pod przewodnictwem Marszałka Sejmu lub w jego zastępstwie Marszałka Senatu, działają jako Zgromadzenie Narodowe.
2. Zgromadzenie Narodowe uchwala swój regulamin.

Art. 115

1. Prezes Rady Ministrów i pozostali członkowie Rady Ministrów mają obowiązek udzielenia odpowiedzi na interpelacje i zapytania poselskie w ciągu 21 dni.
2. Prezes Rady Ministrów i pozostali członkowie Rady Ministrów mają obowiązek udzielenia odpowiedzi w sprawach bieżących na każdym posiedzeniu Sejmu.

Art. 116

1. Sejm decyduje w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej o stanie wojny i o zawarciu pokoju.
2. Sejm może podjąć uchwałę o stanie wojny jedynie w razie zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji. Jeżeli Sejm nie może się zebrać na posiedzenie, o stanie wojny postanawia Prezydent Rzeczypospolitej.

Art. 117

Zasady użycia Sił Zbrojnych poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej określa ratyfikowana umowa międzynarodowa lub ustawa. Zasady pobytu obcych wojsk na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i zasady przemieszczania się ich przez to terytorium określają ratyfikowane umowy międzynarodowe lub ustawy.

Art. 118

1. Inicjatywa ustawodawcza przysługuje posłom, Senatowi, Prezydentowi Rzeczypospolitej i Radzie Ministrów.
2. Inicjatywa ustawodawcza przysługuje również grupie co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu. Tryb postępowania w tej sprawie określa ustawa.
3. Wnioskodawcy, przedkładając Sejmowi projekt ustawy, przedstawiają skutki finansowe jej wykonania.

Art. 119

1. Sejm rozpatruje projekt ustawy w trzech czytaniach.
2. Prawo wnoszenia poprawek do projektu ustawy w czasie rozpatrywania go przez Sejm przysługuje wnioskodawcy projektu, posłom i Radzie Ministrów.
3. Marszałek Sejmu może odmówić poddania pod głosowanie poprawki, która uprzednio nie była przedłożona komisji.
4. Wnioskodawca może wycofać projekt ustawy w toku postępowania ustawodawczego w Sejmie do czasu zakończenia drugiego czytania projektu.

Art. 120

Sejm uchwala ustawy zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, chyba że Konstytucja przewiduje inną większość. W tym samym trybie Sejm podejmuje uchwały, jeżeli ustawa lub uchwała Sejmu nie stanowi inaczej.

Art. 121

1. Ustawę uchwaloną przez Sejm Marszałek Sejmu przekazuje Senatowi.
2. Senat w ciągu 30 dni od dnia przekazania ustawy może ją przyjąć bez zmian, uchwalić poprawki albo uchwalić odrzucenie jej w całości. Jeżeli Senat w ciągu 30 dni od dnia przekazania ustawy nie podejmie stosownej uchwały, ustawę uznaje się za uchwaloną w brzmieniu przyjętym przez Sejm.

3. Uchwałę Senatu odrzucającą ustawę albo poprawkę zaproponowaną w uchwale Senatu uważa się za przyjętą, jeżeli Sejm nie odrzuci jej bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

Art. 122

1. Po zakończeniu postępowania określonego w art. 121 Marszałek Sejmu przedstawia uchwaloną ustawę do podpisu Prezydentowi Rzeczypospolitej.
2. Prezydent Rzeczypospolitej podpisuje ustawę w ciągu 21 dni od dnia przedstawienia i zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.
3. Przed podpisaniem ustawy Prezydent Rzeczypospolitej może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności ustawy z Konstytucją. Prezydent Rzeczypospolitej nie może odmówić podpisania ustawy, którą Trybunał Konstytucyjny uznał za zgodną z Konstytucją.
4. Prezydent Rzeczypospolitej odmawia podpisania ustawy, którą Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodną z Konstytucją. Jeżeli jednak niezgodność z Konstytucją dotyczy poszczególnych przepisów ustawy, a Trybunał Konstytucyjny nie orzeknie, że są one nierozerwalnie związane z całą ustawą, Prezydent Rzeczypospolitej, po zasięgnięciu opinii Marszałka Sejmu, podpisuje ustawę z pominięciem przepisów uznanych za niezgodne z Konstytucją albo zwraca ustawę Sejmowi w celu usunięcia niezgodności.
5. Jeżeli Prezydent Rzeczypospolitej nie wystąpił z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego w trybie ust. 3, może z umotywowanym wnioskiem przekazać ustawę Sejmowi do ponownego rozpatrzenia. Po ponownym uchwaleniu ustawy przez Sejm większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów Prezydent Rzeczypospolitej w ciągu 7 dni podpisuje ustawę i zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. W razie ponownego uchwalenia ustawy przez Sejm Prezydentowi Rzeczypospolitej nie przysługuje prawo wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego w trybie ust. 3.
6. Wystąpienie Prezydenta Rzeczypospolitej do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności ustawy z Konstytucją lub z wnioskiem do Sejmu o ponowne rozpatrzenie ustawy wstrzymuje bieg określonego w ust. 2 terminu do podpisania ustawy.

Art. 123

1. Rada Ministrów może uznać uchwalony przez siebie projekt ustawy za pilny, z wyjątkiem projektów ustaw podatkowych, ustaw dotyczących wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej, Sejmu, Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, ustaw regulujących ustrój i właściwość władz publicznych, a także kodeksów.
2. Regulamin Sejmu oraz regulamin Senatu określają odrębności w postępowaniu ustawodawczym w sprawie projektu pilnego.
3. W postępowaniu w sprawie ustawy, której projekt został uznany za pilny, termin jej rozpatrzenia przez Senat wynosi 14 dni, a termin podpisania ustawy przez Prezydenta Rzeczypospolitej wynosi 7 dni.

Art. 124

Do Senatu stosuje się odpowiednio przepisy art. 110, art. 112, art. 113 i art. 120.

REFERENDUM

Art. 125

1. W sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa może być przeprowadzone referendum ogólnokrajowe.
2. Referendum ogólnokrajowe ma prawo zarządzić Sejm bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów lub Prezydent Rzeczypospolitej za zgodą Senatu wyrażoną bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów.

3. Jeżeli w referendum ogólnokrajowym wzięło udział więcej niż połowa uprawnionych do głosowania, wynik referendum jest wiążący.
4. Ważność referendum ogólnokrajowego oraz referendum, o którym mowa w art. 235 ust. 6, stwierdza Sąd Najwyższy.
5. Zasady i tryb przeprowadzania referendum określa ustawa.

Rozdział V
PREZYDENT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Art. 126

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwowej.
2. Prezydent Rzeczypospolitej czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium.
3. Prezydent Rzeczypospolitej wykonuje swoje zadania w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach.

Art. 127

1. Prezydent Rzeczypospolitej jest wybierany przez Naród w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i w głosowaniu tajnym.
2. Prezydent Rzeczypospolitej jest wybierany na pięcioletnią kadencję i może być ponownie wybrany tylko raz.
3. Na Prezydenta Rzeczypospolitej może być wybrany obywatel polski, który najpóźniej w dniu wyborów kończy 35 lat i korzysta z pełni praw wyborczych do Sejmu. Kandydata zgłasza co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu.
4. Na Prezydenta Rzeczypospolitej wybrany zostaje kandydat, który otrzymał więcej niż połowę ważnie oddanych głosów. Jeżeli żaden z kandydatów nie uzyska wymaganej większości, czternastego dnia po pierwszym głosowaniu przeprowadza się ponowne głosowanie.
5. W ponownym głosowaniu wyboru dokonuje się spośród dwóch kandydatów, którzy w pierwszym głosowaniu otrzymali kolejno największą liczbę głosów. Jeżeli którykolwiek z tych dwóch kandydatów wycofa zgodę na kandydowanie, utraci prawo wyborcze lub umrze, w jego miejsce do wyborów w ponownym głosowaniu dopuszcza się kandydata, który otrzymał kolejno największą liczbę głosów w pierwszym głosowaniu. W takim przypadku datę ponownego głosowania odracza się o dalszych 14 dni.
6. Na Prezydenta Rzeczypospolitej wybrany zostaje kandydat, który w ponownym głosowaniu otrzymał więcej głosów.
7. Zasady i tryb zgłaszania kandydatów i przeprowadzania wyborów oraz warunki ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej określa ustawa.

Art. 128

1. Kadencja Prezydenta Rzeczypospolitej rozpoczyna się w dniu objęcia przez niego urzędu.
2. Wybory Prezydenta Rzeczypospolitej zarządza Marszałek Sejmu na dzień przypadający nie wcześniej niż na 100 dni i nie później niż na 75 dni przed upływem kadencji urzędującego Prezydenta Rzeczypospolitej, a w razie opróżnienia urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej – nie później niż w czternastym dniu po opróżnieniu urzędu, wyznaczając datę wyborów na dzień wolny od pracy przypadający w ciągu 60 dni od dnia zarządzenia wyborów.

Art. 129

1. Ważność wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej stwierdza Sąd Najwyższy.
2. Wyborcy przysługuje prawo zgłoszenia do Sądu Najwyższego protestu przeciwko ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej na zasadach określonych w ustawie.

3. W razie stwierdzenia nieważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej przeprowadza się nowe wybory, na zasadach przewidzianych w art. 128 ust. 2 dla przypadku opróżnienia urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej.

Art. 130

Prezydent Rzeczypospolitej obejmuje urząd po złożeniu wobec Zgromadzenia Narodowego następującej przysięgi:

„Obejmując z woli Narodu urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, uroczyście przysięgam, że dochowam wierności postanowieniom Konstytucji, będę strzegł niezłomnie godności Narodu, niepodległości i bezpieczeństwa Państwa, a dobro Ojczyzny oraz pomyślność obywateli będą dla mnie zawsze najwyższym nakazem".

Przysięga może być złożona z dodaniem zdania: „Tak mi dopomóż Bóg".

Art. 131

1. Jeżeli Prezydent Rzeczypospolitej nie może przejściowo sprawować urzędu, zawiadamia o tym Marszałka Sejmu, który tymczasowo przejmuje obowiązki Prezydenta Rzeczypospolitej. Gdy Prezydent Rzeczypospolitej nie jest w stanie zawiadomić Marszałka Sejmu o niemożności sprawowania urzędu, wówczas o stwierdzeniu przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej rozstrzyga Trybunał Konstytucyjny na wniosek Marszałka Sejmu. W razie uznania przejściowej niemożności sprawowania urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej Trybunał Konstytucyjny powierza Marszałkowi Sejmu tymczasowe wykonywanie obowiązków Prezydenta Rzeczypospolitej.
2. Marszałek Sejmu tymczasowo, do czasu wyboru nowego Prezydenta Rzeczypospolitej, wykonuje obowiązki Prezydenta Rzeczypospolitej w razie:
   1) śmierci Prezydenta Rzeczypospolitej,
   2) zrzeczenia się urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej,
   3) stwierdzenia nieważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej lub innych przyczyn nieobjęcia urzędu po wyborze,
   4) uznania przez Zgromadzenie Narodowe trwałej niezdolności Prezydenta Rzeczypospolitej do sprawowania urzędu ze względu na stan zdrowia, uchwałą podjętą większością co najmniej 2/3 głosów ustawowej liczby członków Zgromadzenia Narodowego,
   5) złożenia Prezydenta Rzeczypospolitej z urzędu orzeczeniem Trybunału Stanu.
3. Jeżeli Marszałek Sejmu nie może wykonywać obowiązków Prezydenta Rzeczypospolitej, obowiązki te przejmuje Marszałek Senatu.
4. Osoba wykonująca obowiązki Prezydenta Rzeczypospolitej nie może postanowić o skróceniu kadencji Sejmu.

Art. 132

Prezydent Rzeczypospolitej nie może piastować żadnego innego urzędu ani pełnić żadnej funkcji publicznej, z wyjątkiem tych, które są związane ze sprawowanym urzędem.

Art. 133

1. Prezydent Rzeczypospolitej jako reprezentant państwa w stosunkach zewnętrznych:
   1) ratyfikuje i wypowiada umowy międzynarodowe, o czym zawiadamia Sejm i Senat,
   2) mianuje i odwołuje pełnomocnych przedstawicieli Rzeczypospolitej Polskiej w innych państwach i przy organizacjach międzynarodowych,
   3) przyjmuje listy uwierzytelniające i odwołujące akredytowanych przy nim przedstawicieli dyplomatycznych innych państw i organizacji międzynarodowych.
2. Prezydent Rzeczypospolitej przed ratyfikowaniem umowy międzynarodowej może zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie jej zgodności z Konstytucją.
3. Prezydent Rzeczypospolitej w zakresie polityki zagranicznej współdziała z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem.

Art. 134

1. Prezydent Rzeczypospolitej jest najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.
2. W czasie pokoju Prezydent Rzeczypospolitej sprawuje zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej.
3. Prezydent Rzeczypospolitej mianuje Szefa Sztabu Generalnego i dowódców rodzajów Sił Zbrojnych na czas określony. Czas trwania kadencji, tryb i warunki odwołania przed jej upływem określa ustawa.
4. Na czas wojny Prezydent Rzeczypospolitej, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, mianuje Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych. W tym samym trybie może on Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych odwołać. Kompetencje Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasady jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej określa ustawa.
5. Prezydent Rzeczypospolitej, na wniosek Ministra Obrony Narodowej, nadaje określone w ustawach stopnie wojskowe.
6. Kompetencje Prezydenta Rzeczypospolitej związane ze zwierzchnictwem nad Siłami Zbrojnymi szczegółowo określa ustawa.

Art. 135

Organem doradczym Prezydenta Rzeczypospolitej w zakresie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa jest Rada Bezpieczeństwa Narodowego.

Art. 136

W razie bezpośredniego, zewnętrznego zagrożenia państwa Prezydent Rzeczypospolitej, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, zarządza powszechną lub częściową mobilizację i użycie Sił Zbrojnych do obrony Rzeczypospolitej Polskiej.

Art. 137

Prezydent Rzeczypospolitej nadaje obywatelstwo polskie i wyraża zgodę na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego.

Art. 138

Prezydent Rzeczypospolitej nadaje ordery i odznaczenia.

Art. 139

Prezydent Rzeczypospolitej stosuje prawo łaski. Prawa łaski nie stosuje się do osób skazanych przez Trybunał Stanu.

Art. 140

Prezydent Rzeczypospolitej może zwracać się z orędziem do Sejmu, do Senatu lub do Zgromadzenia Narodowego. Orędzia nie czyni się przedmiotem debaty.

Art. 141

1. W sprawach szczególnej wagi Prezydent Rzeczypospolitej może zwołać Radę Gabinetową. Radę Gabinetową tworzy Rada Ministrów obradująca pod przewodnictwem Prezydenta Rzeczypospolitej.
2. Radzie Gabinetowej nie przysługują kompetencje Rady Ministrów.

Art. 142

1. Prezydent Rzeczypospolitej wydaje rozporządzenia i zarządzenia na zasadach określonych w art. 92 i art. 93.
2. Prezydent Rzeczypospolitej wydaje postanowienia w zakresie realizacji pozostałych swoich kompetencji.

Art. 143

Organem pomocniczym Prezydenta Rzeczypospolitej jest Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej. Prezydent Rzeczypospolitej nadaje statut Kancelarii oraz powołuje i odwołuje Szefa Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej.

Art. 144

1. Prezydent Rzeczypospolitej, korzystając ze swoich konstytucyjnych i ustawowych kompetencji, wydaje akty urzędowe.
2. Akty urzędowe Prezydenta Rzeczypospolitej wymagają dla swojej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów, który przez podpisanie aktu ponosi odpowiedzialność przed Sejmem.
3. Przepis ust. 2 nie dotyczy:
   1) zarządzania wyborów do Sejmu i Senatu,
   2) zwoływania pierwszego posiedzenia nowo wybranych Sejmu i Senatu,
   3) skracania kadencji Sejmu w przypadkach określonych w Konstytucji,
   4) inicjatywy ustawodawczej,
   5) zarządzania referendum ogólnokrajowego,
   6) podpisywania albo odmowy podpisania ustawy,
   7) zarządzania ogłoszenia ustawy oraz umowy międzynarodowej w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej,
   8) zwracania się z orędziem do Sejmu, do Senatu lub do Zgromadzenia Narodowego,
   9) wniosku do Trybunału Konstytucyjnego,
   10) wniosku o przeprowadzenie kontroli przez Najwyższą Izbę Kontroli,
   11) desygnowania i powoływania Prezesa Rady Ministrów,
   12) przyjmowania dymisji Rady Ministrów i powierzania jej tymczasowego pełnienia obowiązków,
   13) wniosku do Sejmu o pociągnięcie do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu członka Rady Ministrów,
   14) odwoływania ministra, któremu Sejm wyraził wotum nieufności,
   15) zwoływania Rady Gabinetowej,
   16) nadawania orderów i odznaczeń,
   17) powoływania sędziów,
   18) stosowania prawa łaski,
   19) nadawania obywatelstwa polskiego i wyrażania zgody na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego,
   20) powoływania Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego,
   21) powoływania Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego,
   22) powoływania Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego,
   23) powoływania prezesów Sądu Najwyższego oraz wiceprezesów Naczelnego Sądu Administracyjnego,
   24) wniosku do Sejmu o powołanie Prezesa Narodowego Banku Polskiego,
   25) powoływania członków Rady Polityki Pieniężnej,
   26) powoływania i odwoływania członków Rady Bezpieczeństwa Narodowego,
   27) powoływania członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji,
   28) nadawania statutu Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej oraz powoływania i odwoływania Szefa Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej,
   29) wydawania zarządzeń na zasadach określonych w art. 93,
   30) zrzeczenia się urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej.

Art. 145

1. Prezydent Rzeczypospolitej za naruszenie Konstytucji, ustawy lub za popełnienie przestępstwa może być pociągnięty do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu.

2. Postawienie Prezydenta Rzeczypospolitej w stan oskarżenia może nastąpić uchwałą Zgromadzenia Narodowego, podjętą większością co najmniej 2/3 głosów ustawowej liczby członków Zgromadzenia Narodowego na wniosek co najmniej 140 członków Zgromadzenia Narodowego.
3. Z dniem podjęcia uchwały o postawieniu Prezydenta Rzeczypospolitej w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu sprawowanie urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej ulega zawieszeniu. Przepis art. 131 stosuje się odpowiednio.

Rozdział VI
RADA MINISTRÓW I ADMINISTRACJA RZĄDOWA

Art. 146

1. Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej.
2. Do Rady Ministrów należą sprawy polityki państwa nie zastrzeżone dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego.
3. Rada Ministrów kieruje administracją rządową.
4. W zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach Rada Ministrów w szczególności:
   1) zapewnia wykonanie ustaw,
   2) wydaje rozporządzenia,
   3) koordynuje i kontroluje prace organów administracji rządowej,
   4) chroni interesy Skarbu Państwa,
   5) uchwala projekt budżetu państwa,
   6) kieruje wykonaniem budżetu państwa oraz uchwala zamknięcie rachunków państwowych i sprawozdanie z wykonania budżetu,
   7) zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz porządek publiczny,
   8) zapewnia bezpieczeństwo zewnętrzne państwa,
   9) sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi,
   10) zawiera umowy międzynarodowe wymagające ratyfikacji oraz zatwierdza i wypowiada inne umowy międzynarodowe,
   11) sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności kraju oraz określa corocznie liczbę obywateli powoływanych do czynnej służby wojskowej,
   12) określa organizację i tryb swojej pracy.

Art. 147

1. Rada Ministrów składa się z Prezesa Rady Ministrów i ministrów.
2. W skład Rady Ministrów mogą być powoływani wiceprezesi Rady Ministrów.
3. Prezes i wiceprezes Rady Ministrów mogą pełnić także funkcję ministra.
4. W skład Rady Ministrów mogą być ponadto powoływani przewodniczący określonych w ustawach komitetów.

Art. 148

Prezes Rady Ministrów:
1) reprezentuje Radę Ministrów,
2) kieruje pracami Rady Ministrów,
3) wydaje rozporządzenia,
4) zapewnia wykonywanie polityki Rady Ministrów i określa sposoby jej wykonywania,
5) koordynuje i kontroluje pracę członków Rady Ministrów,
6) sprawuje nadzór nad samorządem terytorialnym w granicach i formach określonych w Konstytucji i ustawach,
7) jest zwierzchnikiem służbowym pracowników administracji rządowej.

Art. 149

1. Ministrowie kierują określonymi działami administracji rządowej lub wypełniają zadania wyznaczone im przez Prezesa Rady Ministrów. Zakres działania ministra kierującego działem administracji rządowej określają ustawy.
2. Minister kierujący działem administracji rządowej wydaje rozporządzenia. Rada Ministrów, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może uchylić rozporządzenie lub zarządzenie ministra.
3. Do przewodniczącego komitetu, o którym mowa w art. 147 ust. 4, stosuje się odpowiednio przepisy odnoszące się do ministra kierującego działem administracji rządowej.

Art. 150

Członek Rady Ministrów nie może prowadzić działalności sprzecznej z jego obowiązkami publicznymi.

Art. 151

Prezes Rady Ministrów, wiceprezesi Rady Ministrów i ministrowie składają wobec Prezydenta Rzeczypospolitej następującą przysięgę:
„Obejmując urząd Prezesa Rady Ministrów (wiceprezesa Rady Ministrów, ministra), uroczyście przysięgam, że dochowam wierności postanowieniom Konstytucji i innym prawom Rzeczypospolitej Polskiej, a dobro Ojczyzny oraz pomyślność obywateli będą dla mnie zawsze najwyższym nakazem". Przysięga może być złożona z dodaniem zdania: „Tak mi dopomóż Bóg".

Art. 152

1. Przedstawicielem Rady Ministrów w województwie jest wojewoda.
2. Tryb powoływania i odwoływania oraz zakres działania wojewodów określa ustawa.

Art. 153

1. W celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej.
2. Prezes Rady Ministrów jest zwierzchnikiem korpusu służby cywilnej.

Art. 154

1. Prezydent Rzeczypospolitej desygnuje Prezesa Rady Ministrów, który proponuje skład Rady Ministrów. Prezydent Rzeczypospolitej powołuje Prezesa Rady Ministrów wraz z pozostałymi członkami Rady Ministrów w ciągu 14 dni od dnia pierwszego posiedzenia Sejmu lub przyjęcia dymisji poprzedniej Rady Ministrów i odbiera przysięgę od członków nowo powołanej Rady Ministrów.
2. Prezes Rady Ministrów w ciągu 14 dni od dnia powołania przez Prezydenta Rzeczypospolitej przedstawia Sejmowi program działania Rady Ministrów z wnioskiem o udzielenie jej wotum zaufania. Wotum zaufania Sejm uchwala bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.
3. W razie niepowołania Rady Ministrów w trybie ust. 1 lub nieudzielenia jej wotum zaufania w trybie ust. 2 Sejm w ciągu 14 dni od upływu terminów określonych w ust. 1 lub ust. 2 wybiera Prezesa Rady Ministrów oraz proponowanych przez niego członków Rady Ministrów bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Prezydent Rzeczypospolitej powołuje tak wybraną Radę Ministrów i odbiera przysięgę od jej członków.

Art. 155

1. W razie niepowołania Rady Ministrów w trybie art. 154 ust. 3 Prezydent Rzeczypospolitej w ciągu 14 dni powołuje Prezesa Rady Ministrów i na jego wniosek pozostałych członków Rady Ministrów oraz odbiera od nich przysięgę. Sejm w ciągu 14 dni od dnia powołania Rady Ministrów przez Prezydenta Rzeczypospolitej udziela jej wotum zaufania większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

2. W razie nieudzielenia Radzie Ministrów wotum zaufania w trybie określonym w ust. 1 Prezydent Rzeczypospolitej skraca kadencję Sejmu i zarządza wybory.

Art. 156

1. Członkowie Rady Ministrów ponoszą odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu za naruszenie Konstytucji lub ustaw, a także za przestępstwa popełnione w związku z zajmowanym stanowiskiem.
2. Uchwałę o pociągnięciu członka Rady Ministrów do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu Sejm podejmuje na wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej lub co najmniej 115 posłów większością 3/5 ustawowej liczby posłów.

Art. 157

1. Członkowie Rady Ministrów ponoszą przed Sejmem solidarną odpowiedzialność za działalność Rady Ministrów.
2. Członkowie Rady Ministrów ponoszą przed Sejmem również odpowiedzialność indywidualną za sprawy należące do ich kompetencji lub powierzone im przez Prezesa Rady Ministrów.

Art. 158

1. Sejm wyraża Radzie Ministrów wotum nieufności większością ustawowej liczby posłów na wniosek zgłoszony przez co najmniej 46 posłów i wskazujący imiennie kandydata na Prezesa Rady Ministrów. Jeżeli uchwała została przyjęta przez Sejm, Prezydent Rzeczypospolitej przyjmuje dymisję Rady Ministrów i powołuje wybranego przez Sejm nowego Prezesa Rady Ministrów, a na jego wniosek pozostałych członków Rady Ministrów oraz odbiera od nich przysięgę.
2. Wniosek o podjęcie uchwały, o której mowa w ust. 1, może być poddany pod głosowanie nie wcześniej niż po upływie 7 dni od dnia jego zgłoszenia. Powtórny wniosek może być zgłoszony nie wcześniej niż po upływie 3 miesięcy od dnia zgłoszenia poprzedniego wniosku. Powtórny wniosek może być zgłoszony przed upływem 3 miesięcy, jeżeli wystąpi z nim co najmniej 115 posłów.

Art. 159

1. Sejm może wyrazić ministrowi wotum nieufności. Wniosek o wyrażenie wotum nieufności może być zgłoszony przez co najmniej 69 posłów. Przepis art. 158 ust. 2 stosuje się odpowiednio.
2. Prezydent Rzeczypospolitej odwołuje ministra, któremu Sejm wyraził wotum nieufności większością głosów ustawowej liczby posłów.

Art. 160

Prezes Rady Ministrów może zwrócić się do Sejmu o wyrażenie Radzie Ministrów wotum zaufania. Udzielenie wotum zaufania Radzie Ministrów następuje większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

Art. 161

Prezydent Rzeczypospolitej, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, dokonuje zmian w składzie Rady Ministrów.

Art. 162

1. Prezes Rady Ministrów składa dymisję Rady Ministrów na pierwszym posiedzeniu nowo wybranego Sejmu.
2. Prezes Rady Ministrów składa dymisję Rady Ministrów również w razie:
   1) nieuchwalenia przez Sejm wotum zaufania dla Rady Ministrów,
   2) wyrażenia Radzie Ministrów wotum nieufności,
   3) rezygnacji Prezesa Rady Ministrów.
3. Prezydent Rzeczypospolitej, przyjmując dymisję Rady Ministrów, powierza jej dalsze sprawowanie obowiązków do czasu powołania nowej Rady Ministrów.
4. Prezydent Rzeczypospolitej, w przypadku określonym w ust. 2 pkt 3, może odmówić przyjęcia dymisji Rady Ministrów.

Rozdział VII
SAMORZĄD TERYTORIALNY

Art. 163

Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych.

Art. 164

1. Podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina.
2. Inne jednostki samorządu regionalnego albo lokalnego i regionalnego określa ustawa.
3. Gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego nie zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego.

Art. 165

1. Jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną. Przysługują im prawo własności i inne prawa majątkowe.
2. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej.

Art. 166

1. Zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne.
2. Jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa, ustawa może zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie innych zadań publicznych. Ustawa określa tryb przekazywania i sposób wykonywania zadań zleconych.
3. Spory kompetencyjne między organami samorządu terytorialnego i administracji rządowej rozstrzygają sądy administracyjne.

Art. 167

1. Jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań.
2. Dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa.
3. Źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego są określone w ustawie.
4. Zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych.

Art. 168

Jednostki samorządu terytorialnego mają prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie.

Art. 169

1. Jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych.
2. Wybory do organów stanowiących są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym. Zasady i tryb zgłaszania kandydatów i przeprowadzania wyborów oraz warunki ważności wyborów określa ustawa.
3. Zasady i tryb wyborów oraz odwoływania organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego określa ustawa.
4. Ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące.

Art. 170

Członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować, w drodze referendum, o sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego. Zasady i tryb przeprowadzania referendum lokalnego określa ustawa.

Art. 171

1. Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności.
2. Organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego są Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe.
3. Sejm, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może rozwiązać organ stanowiący samorządu terytorialnego, jeżeli organ ten rażąco narusza Konstytucję lub ustawy.

Art. 172

1. Jednostki samorządu terytorialnego mają prawo zrzeszania się.
2. Jednostka samorządu terytorialnego ma prawo przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.
3. Zasady, na jakich jednostki samorządu terytorialnego mogą korzystać z praw, o których mowa w ust. 1 i 2, określa ustawa.

Rozdział VIII
SĄDY I TRYBUNAŁY

Art. 173

Sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz.

Art. 174

Sądy i Trybunały wydają wyroki w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej.

SĄDY

Art. 175

1. Wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe.
2. Sąd wyjątkowy lub tryb doraźny może być ustanowiony tylko na czas wojny.

Art. 176

1. Postępowanie sądowe jest co najmniej dwuinstancyjne.
2. Ustrój i właściwość sądów oraz postępowanie przed sądami określają ustawy.

Art. 177

Sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach, z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów.

Art. 178

1. Sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawiśli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom.
2. Sędziom zapewnia się warunki pracy i wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków.
3. Sędzia nie może należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej nie dającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

Art. 179

Sędziowie są powoływani przez Prezydenta Rzeczypospolitej, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, na czas nieoznaczony.

Art. 180

1. Sędziowie są nieusuwalni.
2. Złożenie sędziego z urzędu, zawieszenie w urzędowaniu, przeniesienie do innej siedziby lub na

inne stanowisko wbrew jego woli może nastąpić jedynie na mocy orzeczenia sądu i tylko w przypadkach określonych w ustawie.
3. Sędzia może być przeniesiony w stan spoczynku na skutek uniemożliwiających mu sprawowanie jego urzędu choroby lub utraty sił. Tryb postępowania oraz sposób odwołania się do sądu określa ustawa.
4. Ustawa określa granicę wieku, po osiągnięciu której sędziowie przechodzą w stan spoczynku.
5. W razie zmiany ustroju sądów lub zmiany granic okręgów sądowych wolno sędziego przenosić do innego sądu lub w stan spoczynku z pozostawieniem mu pełnego uposażenia.

Art. 181

Sędzia nie może być, bez uprzedniej zgody sądu określonego w ustawie, pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności. Sędzia nie może być zatrzymany lub aresztowany, z wyjątkiem ujęcia go na gorącym uczynku przestępstwa, jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. O zatrzymaniu niezwłocznie powiadamia się prezesa właściwego miejscowo sądu, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego.

Art. 182

Udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości określa ustawa.

Art. 183

1. Sąd Najwyższy sprawuje nadzór nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania.
2. Sąd Najwyższy wykonuje także inne czynności określone w Konstytucji i ustawach.
3. Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego powołuje Prezydent Rzeczypospolitej na sześcioletnią kadencję spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego.

Art. 184

Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej.

Art. 185

Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego powołuje Prezydent Rzeczypospolitej na sześcioletnią kadencję spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Art. 186

1. Krajowa Rada Sądownictwa stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów.
2. Krajowa Rada Sądownictwa może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności z Konstytucją aktów normatywnych w zakresie, w jakim dotyczą one niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

Art. 187

1. Krajowa Rada Sądownictwa składa się z:
   1) Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Ministra Sprawiedliwości, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego i osoby powołanej przez Prezydenta Rzeczypospolitej,
   2) piętnastu członków wybranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych,
   3) czterech członków wybranych przez Sejm spośród posłów oraz dwóch członków wybranych przez Senat spośród senatorów.
2. Krajowa Rada Sądownictwa wybiera spośród swoich członków przewodniczącego i dwóch wiceprzewodniczących.

3. Kadencja wybranych członków Krajowej Rady Sądownictwa trwa cztery lata.
4. Ustrój, zakres działania i tryb pracy Krajowej Rady Sądownictwa oraz sposób wyboru jej członków określa ustawa.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

Art. 188

Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach:
1) zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją,
2) zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie,
3) zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami,
4) zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych,
5) skargi konstytucyjnej, o której mowa w art. 79 ust. 1.

Art. 189

Trybunał Konstytucyjny rozstrzyga spory kompetencyjne pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa.

Art. 190

1. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne.
2. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawach wymienionych w art. 188 podlegają niezwłocznemu ogłoszeniu w organie urzędowym, w którym akt normatywny był ogłoszony. Jeżeli akt nie był ogłoszony, orzeczenie ogłasza się w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski".
3. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, jednak Trybunał Konstytucyjny może określić inny termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego. Termin ten nie może przekroczyć osiemnastu miesięcy, gdy chodzi o ustawę, a gdy chodzi o inny akt normatywny – dwunastu miesięcy. W przypadku orzeczeń, które wiążą się z nakładami finansowymi nie przewidzianymi w ustawie budżetowej, Trybunał Konstytucyjny określa termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego po zapoznaniu się z opinią Rady Ministrów.
4. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach, stanowi podstawę do wznowienia postępowania, uchylenia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania.
5. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego zapadają większością głosów.

Art. 191

1. Z wnioskiem w sprawach, o których mowa w art. 188, do Trybunału Konstytucyjnego wystąpić mogą:
   1) Prezydent Rzeczypospolitej, Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu, Prezes Rady Ministrów, 50 posłów, 30 senatorów, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, Prokurator Generalny, Prezes Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich,
   2) Krajowa Rada Sądownictwa w zakresie, o którym mowa w art. 186 ust. 2,
   3) organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego,
   4) ogólnokrajowe organy związków zawodowych oraz ogólnokrajowe władze organizacji pracodawców i organizacji zawodowych,
   5) kościoły i inne związki wyznaniowe,
   6) podmioty określone w art. 79 w zakresie w nim wskazanym.

2. Podmioty, o których mowa w ust. 1 pkt 3–5, mogą wystąpić z takim wnioskiem, jeżeli akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania.

Art. 192

Z wnioskiem w sprawach, o których mowa w art. 189, do Trybunału Konstytucyjnego wystąpić mogą: Prezydent Rzeczypospolitej, Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu, Prezes Rady Ministrów, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego i Prezes Najwyższej Izby Kontroli.

Art. 193

Każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem.

Art. 194

1. Trybunał Konstytucyjny składa się z 15 sędziów, wybieranych indywidualnie przez Sejm na 9 lat spośród osób wyróżniających się wiedzą prawniczą. Ponowny wybór do składu Trybunału jest niedopuszczalny.
2. Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego powołuje Prezydent Rzeczypospolitej spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego.

Art. 195

1. Sędziowie Trybunału Konstytucyjnego w sprawowaniu swojego urzędu są niezawiśli i podlegają tylko Konstytucji.
2. Sędziom Trybunału Konstytucyjnego zapewnia się warunki pracy i wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków.
3. Sędziowie Trybunału Konstytucyjnego w okresie zajmowania stanowiska nie mogą należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej nie dającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

Art. 196

Sędzia Trybunału Konstytucyjnego nie może być, bez uprzedniej zgody Trybunału Konstytucyjnego, pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności. Sędzia nie może być zatrzymany lub aresztowany, z wyjątkiem ujęcia go na gorącym uczynku przestępstwa, jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. O zatrzymaniu niezwłocznie powiadamia się Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego.

Art. 197

Organizację Trybunału Konstytucyjnego oraz tryb postępowania przed Trybunałem określa ustawa.

TRYBUNAŁ STANU

Art. 198

1. Za naruszenie Konstytucji lub ustawy w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie swojego urzędowania odpowiedzialność konstytucyjną przed Trybunałem Stanu ponoszą: Prezydent Rzeczypospolitej, Prezes Rady Ministrów oraz członkowie Rady Ministrów, Prezes Narodowego Banku Polskiego, Prezes Najwyższej Izby Kontroli, członkowie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, osoby, którym Prezes Rady Ministrów powierzył kierowanie ministerstwem, oraz Naczelny Dowódca Sił Zbrojnych.
2. Odpowiedzialność konstytucyjną przed Trybunałem Stanu ponoszą również posłowie i senatorowie w zakresie określonym w art. 107.
3. Rodzaje kar orzekanych przez Trybunał Stanu określa ustawa.

Art. 199

1. Trybunał Stanu składa się z przewodniczącego, 2 zastępców przewodniczącego i 16 członków wybieranych przez Sejm spoza grona posłów i senatorów na czas kadencji Sejmu. Zastępcy przewodniczącego Trybunału oraz co najmniej połowa członków Trybunału Stanu powinni mieć kwalifikacje wymagane do zajmowania stanowiska sędziego.
2. Przewodniczącym Trybunału Stanu jest Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego.
3. Członkowie Trybunału Stanu w sprawowaniu funkcji sędziego Trybunału Stanu są niezawiśli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom.

Art. 200

Członek Trybunału Stanu nie może być bez uprzedniej zgody Trybunału Stanu pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności. Członek Trybunału Stanu nie może być zatrzymany lub aresztowany, z wyjątkiem ujęcia go na gorącym uczynku przestępstwa, jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. O zatrzymaniu niezwłocznie powiadamia się przewodniczącego Trybunału Stanu, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego.

Art. 201

Organizację Trybunału Stanu oraz tryb postępowania przed Trybunałem określa ustawa.

Rozdział IX
ORGANY KONTROLI PAŃSTWOWEJ I OCHRONY PRAWA
NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Art. 202

1. Najwyższa Izba Kontroli jest naczelnym organem kontroli państwowej.
2. Najwyższa Izba Kontroli podlega Sejmowi.
3. Najwyższa Izba Kontroli działa na zasadach kolegialności.

Art. 203

1. Najwyższa Izba Kontroli kontroluje działalność organów administracji rządowej, Narodowego Banku Polskiego, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych z punktu widzenia legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.
2. Najwyższa Izba Kontroli może kontrolować działalność organów samorządu terytorialnego, komunalnych osób prawnych i innych komunalnych jednostek organizacyjnych z punktu widzenia legalności, gospodarności i rzetelności.
3. Najwyższa Izba Kontroli może również kontrolować z punktu widzenia legalności i gospodarności działalność innych jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych w zakresie, w jakim wykorzystują one majątek lub środki państwowe lub komunalne oraz wywiązują się z zobowiązań finansowych na rzecz państwa.

Art. 204

1. Najwyższa Izba Kontroli przedkłada Sejmowi:
   1) analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej,
   2) opinię w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów,
   3) informacje o wynikach kontroli, wnioski i wystąpienia, określone w ustawie.
2. Najwyższa Izba Kontroli przedstawia Sejmowi coroczne sprawozdanie ze swojej działalności.

Art. 205

1. Prezes Najwyższej Izby Kontroli jest powoływany przez Sejm za zgodą Senatu na 6 lat i może być ponownie powołany tylko raz.
2. Prezes Najwyższej Izby Kontroli nie może zajmować innego stanowiska, z wyjątkiem stanowiska profesora szkoły wyższej, ani wykonywać innych zajęć zawodowych.

3. Prezes Najwyższej Izby Kontroli nie może należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej nie dającej się pogodzić z godnością jego urzędu.

Art. 206

Prezes Najwyższej Izby Kontroli nie może być bez uprzedniej zgody Sejmu pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności. Prezes Najwyższej Izby Kontroli nie może być zatrzymany lub aresztowany, z wyjątkiem ujęcia go na gorącym uczynku przestępstwa i jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. O zatrzymaniu niezwłocznie powiadamia się Marszałka Sejmu, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego.

Art. 207

Organizację oraz tryb działania Najwyższej Izby Kontroli określa ustawa.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Art. 208

1. Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji oraz w innych aktach normatywnych.
2. Zakres i sposób działania Rzecznika Praw Obywatelskich określa ustawa.

Art. 209

1. Rzecznik Praw Obywatelskich jest powoływany przez Sejm za zgodą Senatu na 5 lat.
2. Rzecznik Praw Obywatelskich nie może zajmować innego stanowiska, z wyjątkiem stanowiska profesora szkoły wyższej, ani wykonywać innych zajęć zawodowych.
3. Rzecznik Praw Obywatelskich nie może należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej nie dającej się pogodzić z godnością jego urzędu.

Art. 210

Rzecznik Praw Obywatelskich jest w swojej działalności niezawisły, niezależny od innych organów państwowych i odpowiada jedynie przed Sejmem na zasadach określonych w ustawie.

Art. 211

Rzecznik Praw Obywatelskich nie może być bez uprzedniej zgody Sejmu pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności. Rzecznik Praw Obywatelskich nie może być zatrzymany lub aresztowany, z wyjątkiem ujęcia go na gorącym uczynku przestępstwa i jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. O zatrzymaniu niezwłocznie powiadamia się Marszałka Sejmu, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego.

Art. 212

Rzecznik Praw Obywatelskich corocznie informuje Sejm i Senat o swojej działalności oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela.

KRAJOWA RADA RADIOFONII I TELEWIZJI

Art. 213

1. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji stoi na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji.
2. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji wydaje rozporządzenia, a w sprawach indywidualnych podejmuje uchwały.

Art. 214

1. Członkowie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji są powoływani przez Sejm, Senat i Prezydenta Rzeczypospolitej.

2. Członek Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji nie może należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej nie dającej się pogodzić z godnością pełnionej funkcji.

Art. 215

Zasady i tryb działania Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, jej organizację oraz szczegółowe zasady powoływania jej członków określa ustawa.

Rozdział X
FINANSE PUBLICZNE

Art. 216

1. Środki finansowe na cele publiczne są gromadzone i wydatkowane w sposób określony w ustawie.
2. Nabywanie, zbywanie i obciążanie nieruchomości, udziałów lub akcji oraz emisja papierów wartościowych przez Skarb Państwa, Narodowy Bank Polski lub inne państwowe osoby prawne następuje na zasadach i w trybie określonych w ustawie.
3. Ustanowienie monopolu następuje w drodze ustawy.
4. Zaciąganie pożyczek oraz udzielanie gwarancji i poręczeń finansowych przez państwo następuje na zasadach i w trybie określonych w ustawie.
5. Nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto. Sposób obliczania wartości rocznego produktu krajowego brutto oraz państwowego długu publicznego określa ustawa.

Art. 217

Nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy.

Art. 218

Organizację Skarbu Państwa oraz sposób zarządzania majątkiem Skarbu Państwa określa ustawa.

Art. 219

1. Sejm uchwala budżet państwa na rok budżetowy w formie ustawy budżetowej.
2. Zasady i tryb opracowania projektu budżetu państwa, stopień jego szczegółowości oraz wymagania, którym powinien odpowiadać projekt ustawy budżetowej, a także zasady i tryb wykonywania ustawy budżetowej określa ustawa.
3. W wyjątkowych przypadkach dochody i wydatki państwa w okresie krótszym niż rok może określać ustawa o prowizorium budżetowym. Przepisy dotyczące projektu ustawy budżetowej stosuje się odpowiednio do projektu ustawy o prowizorium budżetowym.
4. Jeżeli ustawa budżetowa albo ustawa o prowizorium budżetowym nie weszły w życie w dniu rozpoczęcia roku budżetowego, Rada Ministrów prowadzi gospodarkę finansową na podstawie przedłożonego projektu ustawy.

Art. 220

1. Zwiększenie wydatków lub ograniczenie dochodów planowanych przez Radę Ministrów nie może powodować ustalenia przez Sejm większego deficytu budżetowego niż przewidziany w projekcie ustawy budżetowej.
2. Ustawa budżetowa nie może przewidywać pokrywania deficytu budżetowego przez zaciąganie zobowiązania w centralnym banku państwa.

Art. 221

Inicjatywa ustawodawcza w zakresie ustawy budżetowej, ustawy o prowizorium budżetowym, zmiany ustawy budżetowej, ustawy o zaciąganiu długu publicznego oraz ustawy o udzielaniu gwarancji finansowych przez państwo przysługuje wyłącznie Radzie Ministrów.

Art. 222

Rada Ministrów przedkłada Sejmowi najpóźniej na 3 miesiące przed rozpoczęciem roku budżetowego projekt ustawy budżetowej na rok następny. W wyjątkowych przypadkach możliwe jest późniejsze przedłożenie projektu.

Art. 223

Senat może uchwalić poprawki do ustawy budżetowej w ciągu 20 dni od dnia przekazania jej Senatowi.

Art. 224

1. Prezydent Rzeczypospolitej podpisuje w ciągu 7 dni ustawę budżetową albo ustawę o prowizorium budżetowym przedstawioną przez Marszałka Sejmu. Do ustawy budżetowej i ustawy o prowizorium budżetowym nie stosuje się przepisu art. 122 ust. 5.
2. W przypadku zwrócenia się Prezydenta Rzeczypospolitej do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy budżetowej albo ustawy o prowizorium budżetowym przed jej podpisaniem Trybunał orzeka w tej sprawie nie później niż w ciągu 2 miesięcy od dnia złożenia wniosku w Trybunale.

Art. 225

Jeżeli w ciągu 4 miesięcy od dnia przedłożenia Sejmowi projektu ustawy budżetowej nie zostanie ona przedstawiona Prezydentowi Rzeczypospolitej do podpisu, Prezydent Rzeczypospolitej może w ciągu 14 dni zarządzić skrócenie kadencji Sejmu.

Art. 226

1. Rada Ministrów w ciągu 5 miesięcy od zakończenia roku budżetowego przedkłada Sejmowi sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej wraz z informacją o stanie zadłużenia państwa.
2. Sejm rozpatruje przedłożone sprawozdanie i po zapoznaniu się z opinią Najwyższej Izby Kontroli podejmuje w ciągu 90 dni od dnia przedłożenia Sejmowi sprawozdania uchwałę o udzieleniu lub o odmowie udzielenia Radzie Ministrów absolutorium.

Art. 227

1. Centralnym bankiem państwa jest Narodowy Bank Polski. Przysługuje mu wyłączne prawo emisji pieniądza oraz ustalania i realizowania polityki pieniężnej. Narodowy Bank Polski odpowiada za wartość polskiego pieniądza.
2. Organami Narodowego Banku Polskiego są: Prezes Narodowego Banku Polskiego, Rada Polityki Pieniężnej oraz Zarząd Narodowego Banku Polskiego.
3. Prezes Narodowego Banku Polskiego jest powoływany przez Sejm na wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej na 6 lat.
4. Prezes Narodowego Banku Polskiego nie może należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej nie dającej się pogodzić z godnością jego urzędu.
5. W skład Rady Polityki Pieniężnej wchodzą Prezes Narodowego Banku Polskiego jako przewodniczący oraz osoby wyróżniające się wiedzą z zakresu finansów, powoływane na 6 lat w równej liczbie przez Prezydenta Rzeczypospolitej, Sejm i Senat.
6. Rada Polityki Pieniężnej ustala corocznie założenia polityki pieniężnej i przedkłada je do wiadomości Sejmowi równocześnie z przedłożeniem przez Radę Ministrów projektu ustawy budżetowej. Rada Polityki Pieniężnej w ciągu 5 miesięcy od zakończenia roku budżetowego składa Sejmowi sprawozdanie z wykonania założeń polityki pieniężnej.
7. Organizację i zasady działania Narodowego Banku Polskiego oraz szczegółowe zasady powoływania i odwoływania jego organów określa ustawa.

Rozdział XI
STANY NADZWYCZAJNE

Art. 228

1. W sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające, może zostać wprowadzony odpowiedni stan nadzwyczajny: stan wojenny, stan wyjątkowy lub stan klęski żywiołowej.
2. Stan nadzwyczajny może być wprowadzony tylko na podstawie ustawy, w drodze rozporządzenia, które podlega dodatkowemu podaniu do publicznej wiadomości.
3. Zasady działania organów władzy publicznej oraz zakres, w jakim mogą zostać ograniczone wolności i prawa człowieka i obywatela w czasie poszczególnych stanów nadzwyczajnych, określa ustawa.
4. Ustawa może określić podstawy, zakres i tryb wyrównywania strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela.
5. Działania podjęte w wyniku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego muszą odpowiadać stopniowi zagrożenia i powinny zmierzać do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa.
6. W czasie stanu nadzwyczajnego nie mogą być zmienione: Konstytucja, ordynacje wyborcze do Sejmu, Senatu i organów samorządu terytorialnego, ustawa o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej oraz ustawy o stanach nadzwyczajnych.
7. W czasie stanu nadzwyczajnego oraz w ciągu 90 dni po jego zakończeniu nie może być skrócona kadencja Sejmu, przeprowadzone referendum ogólnokrajowe, nie mogą być przeprowadzane wybory do Sejmu, Senatu, organów samorządu terytorialnego oraz wybory Prezydenta Rzeczypospolitej, a kadencje tych organów ulegają odpowiedniemu przedłużeniu. Wybory do organów samorządu terytorialnego są możliwe tylko tam, gdzie nie został wprowadzony stan nadzwyczajny.

Art. 229

W razie zewnętrznego zagrożenia państwa, zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji, Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów może wprowadzić stan wojenny na części albo na całym terytorium państwa.

Art. 230

1. W razie zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów może wprowadzić na czas oznaczony, nie dłuższy niż 90 dni, stan wyjątkowy na części albo na całym terytorium państwa.
2. Przedłużenie stanu wyjątkowego może nastąpić tylko raz, za zgodą Sejmu i na czas nie dłuższy niż 60 dni.

Art. 231

Rozporządzenie o wprowadzeniu stanu wojennego lub wyjątkowego Prezydent Rzeczypospolitej przedstawia Sejmowi w ciągu 48 godzin od podpisania rozporządzenia. Sejm niezwłocznie rozpatruje rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej. Sejm może je uchylić bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

Art. 232

W celu zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia Rada Ministrów może wprowadzić na czas oznaczony, nie dłuższy niż 30 dni, stan klęski żywiołowej na części albo na całym terytorium państwa. Przedłużenie tego stanu może nastąpić za zgodą Sejmu.

Art. 233

1. Ustawa określająca zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu wojennego i wyjątkowego nie może ograniczać wolności i praw określonych w art. 30 (godność człowieka), art. 34 i art. 36 (obywatelstwo), art. 38 (ochrona życia), art. 39, art. 40 i art. 41 ust. 4 (humanitarne traktowanie), art. 42 (ponoszenie odpowiedzialności karnej), art. 45 (dostęp do sądu), art. 47 (dobra osobiste), art. 53 (sumienie i religia), art. 63 (petycje) oraz art. 48 i art. 72 (rodzina i dziecko).
2. Niedopuszczalne jest ograniczenie wolności i praw człowieka i obywatela wyłącznie z powodu rasy, płci, języka, wyznania lub jego braku, pochodzenia społecznego, urodzenia oraz majątku.
3. Ustawa określająca zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w stanie klęski żywiołowej może ograniczać wolności i prawa określone w art. 22 (wolność działalności gospodarczej), art. 41 ust. 1, 3 i 5 (wolność osobista), art. 50 (nienaruszalność mieszkania), art. 52 ust. 1 (wolność poruszania się i pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej), art. 59 ust. 3 (prawo do strajku), art. 64 (prawo własności), art. 65 ust. 1 (wolność pracy), art. 66 ust. 1 (prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy) oraz art. 66 ust. 2 (prawo do wypoczynku).

Art. 234

1. Jeżeli w czasie stanu wojennego Sejm nie może zebrać się na posiedzenie, Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów wydaje rozporządzenia z mocą ustawy w zakresie i w granicach określonych w art. 228 ust. 3–5. Rozporządzenia te podlegają zatwierdzeniu przez Sejm na najbliższym posiedzeniu.
2. Rozporządzenia, o których mowa w ust. 1, mają charakter źródeł powszechnie obowiązującego prawa.

Rozdział XII
ZMIANA KONSTYTUCJI

Art. 235

1. Projekt ustawy o zmianie Konstytucji może przedłożyć co najmniej 1/5 ustawowej liczby posłów, Senat lub Prezydent Rzeczypospolitej.
2. Zmiana Konstytucji następuje w drodze ustawy uchwalonej w jednakowym brzmieniu przez Sejm i następnie w terminie nie dłuższym niż 60 dni przez Senat.
3. Pierwsze czytanie projektu ustawy o zmianie Konstytucji może odbyć się nie wcześniej niż trzydziestego dnia od dnia przedłożenia Sejmowi projektu ustawy.
4. Ustawę o zmianie Konstytucji uchwala Sejm większością co najmniej 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów oraz Senat bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów.
5. Uchwalenie przez Sejm ustawy zmieniającej przepisy rozdziałów I, II lub XII Konstytucji może odbyć się nie wcześniej niż sześćdziesiątego dnia po pierwszym czytaniu projektu tej ustawy.
6. Jeżeli ustawa o zmianie Konstytucji dotyczy przepisów rozdziału I, II lub XII, podmioty określone w ust. 1 mogą zażądać, w terminie 45 dni od dnia uchwalenia ustawy przez Senat, przeprowadzenia referendum zatwierdzającego. Z wnioskiem w tej sprawie podmioty te zwracają się do Marszałka Sejmu, który zarządza niezwłocznie przeprowadzenie referendum w ciągu 60 dni od dnia złożenia wniosku. Zmiana Konstytucji zostaje przyjęta, jeżeli za tą zmianą opowiedziała się większość głosujących.
7. Po zakończeniu postępowania określonego w ust. 4 i 6 Marszałek Sejmu przedstawia Prezydentowi Rzeczypospolitej uchwaloną ustawę do podpisu. Prezydent Rzeczypospolitej podpisuje ustawę w ciągu 21 dni od dnia przedstawienia i zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

Rozdział XIII
PRZEPISY PRZEJŚCIOWE I KOŃCOWE

Art. 236

1. W okresie 2 lat od dnia wejścia w życie Konstytucji Rada Ministrów przedstawi Sejmowi projekty ustaw niezbędnych do stosowania Konstytucji.
2. Ustawy wprowadzające w życie art. 176 ust. 1 w zakresie dotyczącym postępowania przed sądami administracyjnymi zostaną uchwalone przed upływem 5 lat od dnia wejścia w życie Konstytucji. Do czasu wejścia w życie tych ustaw obowiązują przepisy dotyczące rewizji nadzwyczajnej od orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Art. 237

1. W okresie 4 lat od dnia wejścia w życie Konstytucji w sprawach o wykroczenia orzekają kolegia do spraw wykroczeń przy sądach rejonowych, przy czym o karze aresztu orzeka sąd.
2. Odwołanie od orzeczenia kolegium rozpoznaje sąd.

Art. 238

1. Kadencja konstytucyjnych organów władzy publicznej i osób wchodzących w ich skład wybranych lub powołanych przed wejściem w życie Konstytucji kończy się z upływem okresu ustalonego w przepisach obowiązujących przed dniem wejścia w życie Konstytucji.
2. W przypadku gdy przepisy obowiązujące przed dniem wejścia w życie Konstytucji nie ustalały tej kadencji, a od dnia wyboru lub powołania upłynął okres dłuższy niż ustalony przez Konstytucję, kadencja konstytucyjna organów władzy publicznej lub osób wchodzących w ich skład upływa po roku od dnia wejścia w życie Konstytucji.
3. W przypadku gdy przepisy obowiązujące przed dniem wejścia w życie Konstytucji nie ustalały tej kadencji, a od dnia wyboru lub powołania upłynął okres krótszy niż ustalony przez Konstytucję dla konstytucyjnych organów władzy publicznej lub osób wchodzących w ich skład, czas, w którym organy te lub osoby pełniły funkcje według przepisów dotychczasowych, wlicza się do kadencji ustalonej w Konstytucji.

Art. 239

1. W okresie 2 lat od dnia wejścia w życie Konstytucji orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją ustaw uchwalonych przed dniem jej wejścia w życie nie są ostateczne i podlegają rozpatrzeniu przez Sejm, który może odrzucić orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego większością 2/3 głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Nie dotyczy to orzeczeń wydanych w następstwie pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego.
2. Postępowanie w sprawach o ustalenie przez Trybunał Konstytucyjny powszechnie obowiązującej wykładni ustaw, wszczęte przed wejściem w życie Konstytucji, podlega umorzeniu.
3. Z dniem wejścia w życie Konstytucji uchwały Trybunału Konstytucyjnego w sprawie ustalenia wykładni ustaw tracą moc powszechnie obowiązującą. W mocy pozostają prawomocne wyroki sądu oraz inne prawomocne decyzje organów władzy publicznej, podjęte z uwzględnieniem znaczenia przepisów ustalonego przez Trybunał Konstytucyjny w drodze powszechnie obowiązującej wykładni ustaw.

Art. 240

W okresie roku od dnia wejścia w życie Konstytucji ustawa budżetowa może przewidywać pokrywanie deficytu budżetowego przez zaciąganie zobowiązań w centralnym banku państwa.

Art. 241

1. Umowy międzynarodowe ratyfikowane dotychczas przez Rzeczpospolitą Polską na podstawie obowiązujących w czasie ich ratyfikacji przepisów konstytucyjnych i ogłoszone w Dzienniku Ustaw uznaje się za umowy ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie i stosuje się do nich przepisy art. 91 Konstytucji, jeżeli z treści umowy międzynarodowej wynika, że dotyczą one kategorii spraw wymienionych w art. 89 ust. 1 Konstytucji.

2. Rada Ministrów w ciągu 2 lat od wejścia w życie Konstytucji przedstawi Sejmowi wykaz umów międzynarodowych zawierających postanowienia niezgodne z Konstytucją.
3. Senatorowie wybrani przed dniem wejścia w życie Konstytucji, którzy nie ukończyli 30 lat, zachowują swoje mandaty do końca kadencji, na którą zostali wybrani.
4. Połączenie mandatu posła lub senatora z funkcją lub zatrudnieniem, których dotyczy zakaz określony w art. 103, powoduje wygaśnięcie mandatu po upływie miesiąca od dnia wejścia w życie Konstytucji, chyba że poseł albo senator wcześniej zrzeknie się funkcji albo ustanie zatrudnienie.
5. Sprawy będące przedmiotem postępowania ustawodawczego albo przed Trybunałem Konstytucyjnym bądź Trybunałem Stanu, a rozpoczęte przed wejściem w życie Konstytucji, są prowadzone zgodnie z przepisami konstytucyjnymi obowiązującymi w dniu rozpoczęcia sprawy.
6. W okresie 2 lat od dnia wejścia w życie Konstytucji Rada Ministrów ustali, które z uchwał Rady Ministrów oraz zarządzeń ministrów lub innych organów administracji rządowej, podjęte lub wydane przed dniem wejścia w życie Konstytucji, wymagają – stosownie do warunków określonych w art. 87 ust. 1 i art. 92 Konstytucji – zastąpienia ich przez rozporządzenia wydane na podstawie upoważnienia ustawy, której projekt w odpowiednim czasie Rada Ministrów przedstawi Sejmowi. W tym samym okresie Rada Ministrów przedstawi Sejmowi projekt ustawy określającej, które akty normatywne organów administracji rządowej, wydane przed dniem wejścia w życie Konstytucji, stają się uchwałami albo zarządzeniami w rozumieniu art. 93 Konstytucji.
7. Obowiązujące w dniu wejścia w życie Konstytucji akty prawa miejscowego oraz przepisy gminne stają się aktami prawa miejscowego w rozumieniu art. 87 ust. 2 Konstytucji.

Art. 242

Tracą moc:

1) ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (DzU Nr 84, poz. 426, z 1995 r. Nr 38, poz. 184 i Nr 150, poz. 729 oraz z 1996 r. Nr 106, poz. 488),
2) ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (DzU Nr 67, poz. 336 i z 1994 r. Nr 61, poz. 251).

Art. 243

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej wchodzi w życie po upływie 3 miesięcy od dnia jej ogłoszenia.

Słownik wybranych pojęć

Administracja rządowa – hierarchicznie zorganizowany zespół urzędów i instytucji zajmujących się zarządzaniem działalnością państwa.

Akcyza – podatek od sprzedaży niektórych rodzajów produktów.

Budżet państwa – publiczny plan finansowy na jeden rok kalendarzowy, uchwalany przez parlament w formie ustawy. Określa główne kierunki polityki gospodarczej. Obejmuje dochody i wydatki państwa, jego przychody i rozchody oraz deficyt i sposoby na jego pokrycie.

Cła – daniny pobierane przez państwo od podmiotów, które uczestniczą w międzynarodowym handlu towarami i usługami.

Deficyt budżetowy – różnica między dochodami a wydatkami państwa w sytuacji, gdy kwota wydatków jest większa.

Dług publiczny – całość zobowiązań pieniężnych władz państwowych i samorządowych z tytułu pożyczek zaciągniętych na rynku finansowym.

Dochody publiczne – środki pieniężne pobierane przez władzę publiczną od podmiotów zewnętrznych, przeznaczane na realizację zadań publicznych (m.in. podatki i inne obowiązkowe świadczenia na rzecz państwa i jednostek samorządu terytorialnego).

Dwuinstancyjność sądownictwa – jedna z reguł określających przebieg postępowania sądowego: oznacza, że strona niezadowolona z orzeczenia wydanego przez sąd pierwszej instancji ma prawo zwrócić się do sądu drugiej instancji z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy.

Dywidendy – dochody niepodatkowe wpłacane do budżetu państwa przez przedsiębiorstwa państwowe i jednoosobowe spółki Skarbu Państwa z osiągniętych przez nie zysków.

Finanse publiczne – gromadzenie i wydatkowanie przez państwo środków, które zapewniają funkcjonowanie sektora publicznego i zaspokajanie potrzeb zbiorowych.

Gospodarka centralnie planowana – model systemu gospodarczego, dla którego charakterystyczne są państwowa własność czynników produkcji, scentralizowany systemem zarządzania, plany gospodarcze i nierynkowa alokacja zasobów.

Gospodarka rynkowa – model systemu gospodarczego, dla którego charakterystyczne są dominacja własności prywatnej, wolny rynek oraz wolność konkurencji.

Gospodarka żywnościowa – wyodrębniona część gospodarki narodowej regulująca wytwarzanie i dystrybucję żywności (od producenta do konsumenta). Jej głównym zadaniem jest kompleksowe rozwiązywanie problemów związanych z dostępem do pożywienia.

Immunitet parlamentarny – przywilej przysługujący deputowanemu, wykluczający lub ograniczający możliwość pociągnięcia go do odpowiedzialności prawnej.

Inicjatywa ludowa – forma demokracji bezpośredniej, która polega na możliwości zgłaszania przez obywateli projektów ustaw do parlamentu. W Polsce takie prawo przysługuje grupie liczącej co najmniej 100 tys. obywateli.

Inicjatywa ustawodawcza – prawo do zgłaszania projektów ustaw.

Innowacje – wszystkie działania, które prowadzą do powstania nowych lub ulepszenia już istniejących rozwiązań.

Kapitalizm polityczny – specyficzny system gospodarczy ukształtowany w Polsce i innych państwach Europy Środkowo-Wschodniej w latach 90. XX w. Występowały w nim patologiczne powiązania między klasą polityczną a światem biznesu. Przejawiało się to w uwłaszczeniu nomenklatury, wzroście korupcji, obsadzaniu ważnych stanowisk w spółkach Skarbu Państwa osobami związanymi z rządzącymi partiami, tworzeniu prawa zgodnie z oczekiwaniami biznesu.

Koabitacja (współrządzenie) – sytuacja, w której władzę wykonawczą sprawują osoby z dwóch opozycyjnych wobec siebie partii politycznych.

Koalicja rządowa – porozumienie dwóch lub większej liczby partii posiadających łącznie większość miejsc w parlamencie w sprawie uformowania wspólnego rządu.

Konstruktywne wotum nieufności – rozwiązanie, w ramach którego odwołanie rządu może nastąpić tylko wtedy, gdy parlament zdoła wybrać nowego premiera.

Konstytucja – współcześnie: najważniejszy akt prawny w państwie, określający jego ustrój, sposób działania głównych organów władzy oraz ich uprawnienia, a także zakres wolności, praw i obowiązków obywateli.

Konstytucjonalizm – zasada ustrojowa, według której w demokratycznym państwie najwyższym źródłem prawa jest konstytucja.

Kontrasygnata – rozwiązanie polegające na tym, że dany akt wydany przez jedną osobę zajmującą wysokie stanowisko w państwie uzyskuje ważność dopiero wtedy, gdy zostanie podpisany przez osobę sprawującą inne wysokie stanowisko państwowe.

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (KRRiT) – organ konstytucyjny, który kontroluje przestrzeganie obywatelskiego prawa do informacji, wolności słowa w radiu i telewizji oraz zasady pluralizmu w środkach masowego przekazu.

Krajowa Rada Sądownictwa (KRS) – konstytucyjny organ państwa stojący na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, m.in. ocenia i przedstawia kandydatów na sędziów, opiniuje akty prawne dotyczące funkcjonowania sądownictwa.

Kworum – określona liczba członków danego organu kolegialnego, których obecność jest niezbędna, aby mógł on podjąć w głosowaniu decyzję wiążącą prawnie.

Ławnik – pochodzący z wyboru członek składu sędziowskiego niebędący zawodowym sędzią; orzeka on wspólnie z sędzią w sądach pierwszej instancji, a także w Sądzie Najwyższym.

Mandat parlamentarny – przysługujące posłom i senatorom upoważnienie (pełnomocnictwo) do reprezentowania wyborców w sprawowaniu władzy w parlamencie.

Monarchia – ustrój polityczny, w ramach którego funkcję głowy państwa pełni monarcha (np. król, książę), zwykle dziedziczny i sprawujący władzę dożywotnio.

Naczelny Sąd Administracyjny (NSA) – nadrzędny organ sądowy uprawniony do wydawania prawomocnych wyroków kończących postępowanie sądowoadministracyjne w drugiej instancji. Od orzeczenia NSA nie przysługują środki zaskarżenia.

Nadwyżka budżetowa – różnica między dochodami a wydatkami państwa w sytuacji, gdy kwota dochodów jest większa.

Najwyższa Izba Kontroli (NIK) – naczelny organ kontroli państwowej, powołany do sprawdzania prawidłowości działania instytucji publicznych.

Narodowy Bank Polski (NBP) – bank centralny Rzeczypospolitej Polskiej. Instytucja ta ma wyłączne prawo do emitowania pieniędzy, reguluje działalność innych banków oraz obsługuje budżet państwa i prowadzi rachunki bankowe organów państwowych.

Niezawisłość sędziowska – zasada funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, która oznacza, że sędzia rozstrzygający daną sprawę kieruje się wyłącznie przepisami prawa oraz własnym sumieniem i jest niezależny od innych organów władzy.

Nomenklatura – w państwach komunistycznych uprzywilejowana grupa działaczy partii rządzącej (elita partyjna), sprawujących funkcje kierownicze w instytucjach publicznych.

Odpowiedzialność konstytucyjna – możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności osób sprawujących najwyższe funkcje w państwie (np. prezydenta, premiera, ministra) za działania naruszające przepisy konstytucji lub ustaw.

Odpowiedzialność polityczna – relacja łącząca dwa organy władzy, w której jeden z tych organów ma prawo rozwiązać lub odwołać drugi.

Okręg wyborczy – jedna z części, na jakie dzieli się terytorium państwa w czasie wyborów; w każdym okręgu obywatele wybierają określoną liczbę swoich przedstawicieli.

Opozycja polityczna – 1) partie reprezentowane w parlamencie, które sprzeciwiają się polityce rządu i są dla niego alternatywą polityczną i programową (ujęcie węższe); 2) ogół partii, ruchów i organizacji, które albo sprzeciwiają się polityce ugrupowania sprawującego władzę, albo wprost odrzucają obowiązujący w danym państwie system polityczny (ujęcie szersze).

Ordynacja wyborcza – przepisy określające reguły organizowania wyborów (m.in. zasady zgłaszania kandydatów, prowadzenia kampanii wyborczych) przebieg głosowania (m.in. wskazujące organy odpowiedzialne za jego przeprowadzenie) oraz procedury ustalania jego wyników.

Organ państwa – grupa osób (lub osoba) mająca uprawnienia do podejmowania określonych działań w imieniu państwa.

Państwo prawa – koncepcja organizacji państwa zakładająca, że organy władzy powinny być związane normami prawnymi oraz że nie mogą one swobodnie kształtować sytuacji obywateli, bez poszanowania ich praw i wolności.

Partia polityczna – dobrowolna organizacja dążąca do zdobycia lub utrzymania władzy w państwie w celu realizacji swojego programu politycznego.

Partycypacja obywatelska – bezpośredni udział obywateli w decydowaniu o istotnych kwestiach polityki ogólnokrajowej.

Plan Balcerowicza – program reform gospodarczych opracowany i zrealizowany przez Leszka Balcerowicza, ministra finansów w rządach Tadeusza Mazowieckiego i Jana Krzysztofa Bieleckiego. Zasadniczym celem planu było przejście od komunistycznej gospodarki centralnie planowanej do modelu gospodarki kapitalistycznej.

Podatki – świadczenia na rzecz państwa w formie pieniężnej. Dla obciążonych nimi podmiotów podatki są świadczeniami przymusowymi i bezzwrotnymi. Instytucje reprezentujące państwo gromadzą pochodzące z podatków środki i przeznaczają je na realizację celów publicznych.

Podaż – ilość towaru, którą są w stanie zaoferować sprzedawcy przy różnym poziomie cen.

Podział i równowaga władz – zasada ustrojowa, według której w demokratycznym państwie władzę wykonawczą, ustawodawczą i sądowniczą sprawują odrębne organy i żaden z nich nie dominuje nad pozostałymi.

Polityka ekologiczna (ekopolityka) – wszystkie działania organów władzy publicznej i podmiotów gospodarczych zmierzające do racjonalnego wykorzystania zasobów naturalnych i stworzenia warunków niezbędnych do skutecznej ochrony środowiska.

Polityka fiskalna – czynności związane z uzyskiwaniem dochodów państwa oraz z kształtowaniem jego wydatków na realizację zadań administracji publicznej.

Polityka gospodarcza – oddziaływanie organów władzy publicznej na procesy gospodarcze. Aktywność państwa w tym zakresie polega na określaniu celów gospodarczych i społecznych, wyborze metod, narzędzi i środków do ich realizacji oraz kształtowaniu relacji z podmiotami zagranicznymi w ramach wymiany handlowej i współpracy gospodarczej.

Polityka innowacyjna – jedna z polityk gospodarczych państwa. Polega na promowaniu nowych rozwiązań opracowanych w ośrodkach badawczo-rozwojowych. Jej głównym celem jest wzrost poziomu innowacyjności i konkurencyjności państwa oraz innych jednostek, np. przedsiębiorstw.

Polityka naukowa – działania państwa i instytucji publicznych wpływające na rozwój sektora naukowego; mają zapewnić, aby środki na badania wykorzystywano optymalnie, a rezultaty prac naukowców przyczyniały się do wzrostu gospodarczego i rozwoju społecznego.

Polityka przemysłowa – polityka publiczna obejmująca wszelkie działania państwa, które w sposób pośredni lub bezpośredni wpływają na strukturę i kierunek rozwoju produkcji przemysłowej oraz przyczyniają się do poprawy sytuacji przedsiębiorstw przemysłowych, np. dzięki zapewnieniu sprzyjających warunków do ich funkcjonowania.

Polityka regionalna – działania organów władzy publicznej mające zapewnić równomierny rozwój wszystkich regionów państwa. Obejmuje inicjatywy na rzecz rozwoju kraju i jego poszczególnych obszarów, a także przepisy prawa, które określają środki i metody realizacji tych inicjatyw.

Polityka żywnościowa – polityka publiczna polegająca na wspieraniu i rozwijaniu gospodarki żywnościowej przez organy władzy państwowej. Obejmuje ocenę warunków, w których przebiega produkcja i dystrybucja żywności, tworzenie przepisów prawa regulujących funkcjonowanie tej gałęzi gospodarki, gromadzenie i przechowywanie państwowych rezerw żywnościowych, podejmowanie interwencji w reakcji na problemy na rynku żywnościowym.

Polityki publiczne – działania państwa pośrednio lub bezpośrednio dotyczące obywateli, które są podejmowane przez organy i instytucje władzy publicznej w celu rozwiązywania problemów zbiorowych oraz utworzenia warunków do trwałego rozwoju społecznego. Polityki te polegają na sprawowaniu władzy nad zasobami publicznymi i zarządzaniu wyodrębnionymi obszarami życia społecznego.

Popyt – ilość towaru, którą nabywcy są w stanie kupić przy różnym poziomie cen.

Porządek sukcesji – w monarchii: zbiór norm prawnych decydujących o tym, kto przejmuje władzę po śmierci, abdykacji lub detronizacji panującego.

Postkomunizm – okres przejściowy po upadku komunizmu w 1989 r., w którym dawne elity władzy wciąż miały, mimo przejścia Polski do ustroju demokratycznego i kapitalizmu, duży wpływ na życie polityczne i gospodarcze w państwie. Termin ten

odnosi się także do ogółu zjawisk charakterystycznych dla tego okresu w historii Polski.

Prawo do sądu – przysługująca każdemu człowiekowi możliwość dochodzenia w sądzie naruszonych praw lub wolności.

Prawo do zaskarżenia – zagwarantowana każdej stronie postępowania możliwość domagania się ponownego rozpatrzenia sprawy po wydaniu decyzji lub innego rozstrzygnięcia przez organ państwa. Wskutek zaskarżenia sprawa może np. zostać przekazana organowi wyższej instancji.

Prawo wyborcze – 1) zbiór norm i reguł określających sposób i tryb przeprowadzania wyborów do organów przedstawicielskich (znaczenie przedmiotowe); 2) wszystkie formalne uprawnienia obywatela, dzięki którym może on kandydować (bierne prawo wyborcze) i głosować (czynne prawo wyborcze) w wyborach (znaczenie podmiotowe).

Prerogatywy – uprawnienia osobiste głowy państwa, z których może ona korzystać samodzielnie, bez konieczności uzyskania aprobaty ze strony rządu.

Proces legislacyjny – procedura stanowienia prawa obejmująca przygotowywanie projektów ustaw oraz ich uchwalanie przez właściwe organy.

Produkt krajowy brutto (PKB) – łączna wartość wszystkich produktów i usług wytworzonych w danym państwie lub regionie w ciągu roku.

Prokuratura – organ państwowy, który strzeże praworządności i sprawuje nadzór nad ściganiem przestępstw. Na jej czele stoi Prokurator Generalny, któremu podlegają prokuratorzy powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury.

Próg wyborczy – zasada proporcjonalnej ordynacji wyborczej określająca wyrażone w procentach minimalne poparcie, jakie musi uzyskać w wyborach partia, aby uczestniczyć w podziale mandatów.

Prywatyzacja – przekształcenie własności państwowej we własność prywatną.

Przychody publiczne – środki pochodzące ze sprzedaży papierów wartościowych, ze spłat pożyczek i kredytów udzielonych różnym podmiotom ze środków publicznych, z otrzymanych przez państwo pożyczek i kredytów, a także z prywatyzacji majątku publicznego.

Ratyfikacja – forma zatwierdzenia umowy międzynarodowej przez upoważniony podmiot państwowy i wyrażenia zgody na wprowadzenie jej do krajowego porządku prawnego.

Referendum – powszechne głosowanie, w którym obywatele rozstrzygają o ważnych kwestiach dotyczących funkcjonowania państwa lub wspólnoty samorządowej.

Republika – ustrój polityczny, w ramach którego głowa państwa (najczęściej prezydent) jest wybierana na określoną kadencję.

Reżim autorytarny – reżim polityczny, w ramach którego rządzący sprawują kontrolę nad aktywnością obywateli w sferze publicznej, nie ingerują jednak nadmiernie w ich życie prywatne i działalność ekonomiczną.

Reżim demokratyczny – reżim polityczny, w ramach którego obywatele sprawują kontrolę nad rządzącymi, np. w wyborach, a możliwości ingerencji władz w życie obywateli są znacznie ograniczone przez prawo.

Reżim polityczny – sposób sprawowania władzy: ogół metod stosowanych przez organy państwowe w rządzeniu państwem oraz w celu wyegzekwowania posłuszeństwa obywateli.

Reżim totalitarny – reżim polityczny, w ramach którego władza ma charakter totalny, tzn. aparat państwowy dąży do przejęcia kontroli nad wszystkimi aspektami życia obywateli.

Rozchody publiczne – udzielone przez państwo kredyty i pożyczki, spłaty państwowego zadłużenia (kredytów, pożyczek i innych zobowiązań zaciągniętych przez państwo), a także środki przeznaczane na wykup papierów wartościowych i zarządzanie długiem publicznym.

Rząd mniejszościowy – rząd, który nie posiada poparcia większości deputowanych zasiadających w parlamencie.

Sąd – niezależny organ państwowy, który rozstrzyga spory na podstawie obowiązujących przepisów prawa. W Polsce funkcjonują: Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy wojskowe i sądy administracyjne.

Sektor finansów publicznych – ogół podmiotów, których działalność jest finansowana głównie lub wyłącznie ze środków budżetu państwa (organy władzy publicznej, jednostki samorządu terytorialnego, jednostki budżetowe itd.).

Służba cywilna – zespół pracowników administracji rządowej, których obowiązkiem jest dbanie o to, aby organy władzy państwowej realizowały swoje zadania sprawnie, rzetelnie i neutralnie politycznie. Zwierzchnikiem służby cywilnej jest premier.

Stan klęski żywiołowej – stan nadzwyczajny wprowadzany w celu zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych.

Stan wojenny – stan nadzwyczajny wprowadzany wobec zewnętrznego zagrożenia państwa, w tym w razie zbrojnej napaści na terytorium RP, lub w ramach wypełniania międzynarodowych zobowiązań do udziału we wspólnej obronie przeciwko agresji.

Stan wyjątkowy – stan nadzwyczajny wprowadzany w sytuacji zagrożenia dla konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego.

System partyjny – ogół partii politycznych działających na terenie danego państwa oraz zachodzące między nimi relacje i współzależności.

System polityczny – ogół organów władzy, instytucji, organizacji i grup społecznych, które uczestniczą w procesach politycznych zachodzących w danym państwie, a także normy i zasady regulujące ich funkcjonowanie.

System wyborczy – zbiór zasad i norm określających tryb przygotowania i przeprowadzania wyborów oraz ustalania ich wyników.

Środki publiczne – wszystkie środki pieniężne, które wpływają na rachunek władz publicznych z różnych źródeł (dochody publiczne, środki z budżetu Unii Europejskiej, przychody z budżetu państwa).

Trybunał – sąd mający specjalne uprawnienia. W państwach demokratycznych trybunały odgrywają ważną rolę w systemie politycznym (np. Trybunał Konstytucyjny w Polsce).

Trybunał Konstytucyjny – organ władzy sądowniczej powołany do badania zgodności norm niższego rzędu z *Konstytucją RP* i niektórymi ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi.

Trybunał Stanu – organ władzy sądowniczej powołany do orzekania o odpowiedzialności konstytucyjnej osób pełniących najwyższe funkcje w państwie.

Ustawa – akt prawny o charakterze powszechnie obowiązującym, który reguluje najważniejsze sprawy związane z funkcjonowaniem państwa i społeczeństwa. Ustawy uchwala parlament.

Ustrój polityczny – sposób, w jaki jest zorganizowane i zarządzane państwo; obejmuje strukturę organów państwa, procedury ich wyłaniania, zasady i metody sprawowania władzy przez rządzących oraz zakres praw i wolności przysługujących obywatelom.

Ustrój terytorialno-prawny – zasady regulujące relacje między centralnymi organami władzy a organami na poziomach regionalnym i lokalnym.

Uwłaszczenie nomenklatury – proces, do którego doszło po upadku gospodarki centralnie planowanej; polegał na tym, że reprezentanci systemu komunistycznego przejmowali na własność przedsiębiorstwa lub poszczególne części majątku upadających fabryk.

Większość bezwzględna (absolutna) – większość wymagana w niektórych głosowaniach parlamentarnych: za danym projektem musi się opowiedzieć ponad połowa głosujących.

Większość kwalifikowana – większość wymagana w niektórych głosowaniach parlamentarnych: za danym wnioskiem musi zagłosować określona, ułamkowo lub procentowo, liczba głosujących (więcej niż połowa, np. 2/3, 3/5 itp.).

Większość zwykła (względna) – większość wymagana w niektórych głosowaniach parlamentarnych: liczba głosów „za" musi być większa niż liczba głosów „przeciw". Głosy wstrzymujące się nie są uwzględniane.

Wojewoda – przedstawiciel rządu i najwyższy organ administracji rządowej na terenie województwa.

Wolność konkurencji – zasada umożliwiająca wymianę dóbr w wyniku transakcji dobrowolnych, do których dochodzi między kupującymi a sprzedającymi przy ustalonych przez nich cenach. Swobodnie działające na rynku strony transakcji nie podlegają ograniczeniom ani przymusowi ze strony organów władzy publicznej.

Wolny rynek – rynek wymiany towarów i usług, na którym ceny zależą od popytu i podaży (od decyzji producentów i konsumentów), a zatem nie są regulowane przez organy państwa.

Wotum nieufności – uchwała parlamentu wyrażająca negatywną ocenę działań podejmowanych przez rząd lub któregoś z jego członków. Konsekwencją jej uchwalenia jest dymisja rządu lub ministra.

Wotum zaufania – uchwała parlamentu wyrażająca poparcie dla rządu i jego polityki.

Wydatki publiczne – środki z budżetu państwa przeznaczane na realizację zadań publicznych i funkcjonowanie sektora publicznego.

Indeks rzeczowy i osobowy

A
administracja publiczna 112, 114
– rządowa 112–116
– samorządowa 114, 148
afera
– gruntowa 262
– podsłuchowa 267
– Rywina 254–255
– taśmowa 262
Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) 188
Agencja Rozwoju Przemysłu (ARP) 187
Akcja Wyborcza Solidarność (AWS) 230, 252–254
autonomia 10

B
Balcerowicz Leszek 240
Belka Marek 255
bezpieczeństwo ekologiczne 189–190
budżet
– jednostek samorządu 150–151
– państwa 174–177
Buzek Jerzy 252

C
Cimoszewicz Włodzimierz 251
cło 174

D
dekomunizacja 221
dług publiczny 172
dochody publiczne 171
dotacje celowe 150
Duda Andrzej 103, 266
dywidenda 174

E
egzekutywa 30

F
federacja 11–13
forma rządów 8
frekwencja wyborcza 80
funkcje parlamentu 24
– w Polsce 89

G
Gierek Edward 203, 206–207
Giertych Roman 262
głowa państwa 8, 16–20
gmina 145
Gorbaczow Michaił 212
gospodarka
– centralnie planowana 236
– rynkowa 180
gruba kreska 220

I
immunitet parlamentarny 28, 99
industrializacja 203
inicjatywa ludowa (obywatelska inicjatywa ustawodawcza) 82–84
innowacje 190
Instytut Pamięci Narodowej (IPN) 136–137

J
Jan Paweł II 205, 213
Jaruzelski Wojciech 103, 207, 214–215
Jesień Narodów 218
junta 9

K
Kaczyński Jarosław 220, 254, 261–263
Kaczyński Lech 103, 254, 261, 264
Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS) 167
kapitalizm polityczny 249
katastrofa smoleńska 264–265
Kiszczak Czesław 215
koabitacja 36
koalicja rządowa 33–34
kolektywizacja wsi 202
Komisja Nadzoru Finansowego (KNF) 173
komisja sejmowa/senacka
– stała 93
– śledcza 93
Komitet Obrony Robotników 205
Komorowski Bronisław 103, 266–267
konfederacja 11
konstruktywne wotum nieufności 32
Konstytucja PRL 201–202
konsultacje publiczne 84–85
kontrasygnata 17
Konwent Seniorów 94
Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (KRRiT) 134–136
Krajowa Rada Sądownictwa (KRS) 128
Krzaklewski Marian 252
Kwaśniewski Aleksander 103, 248, 251–252
kworum 95

L
legislatywa 22
Lepper Andrzej 254, 262
Liga Polskich Rodzin 230–231, 260, 262
lista Wildsteina 259
lustracja 221–222

M
mała konstytucja 63, 217
mandat parlamentarny 27, 98
– wolny 27, 98
– związany 27
Marcinkiewicz Kazimierz 262
Marszałek Sejmu RP / Senatu RP 92
marszałek województwa 148
Mazowiecki Tadeusz 215–216, 220–221
Michnik Adam 220, 255
Miller Leszek 254–255
modele
– polityki gospodarczej 182–183
– władzy wykonawczej 30
monarchia 8, 16
– absolutna 16
– dziedziczna 16
– elekcyjna 16
– konstytucyjna 16
– parlamentarna 16

N
nacjonalizacja przemysłu 202
Naczelny Sąd Administracyjny (NSA) 124
Najwyższa Izba Kontroli (NIK) 130–132
Narodowy Bank Polski (NBP) 173
nomenklatura 205, 249

O
ochrona środowiska 189
odpowiedzialność
– konstytucyjna 17
– polityczna 17, 32
Okrągły Stół 214
okręg przemysłowy 186
Oleksy Józef 251
Olszewski Jan 221–222
ordynacja wyborcza 76

P
państwo
– unitarne 10–11
– prawa 68
– scentralizowane 11
– zdecentralizowane 11

– złożone 10–11
park naukowo-technologiczny 192
parlament 22
partie polityczne 224
partycypacja obywatelska 84–85
Pawlak Waldemar 250–251, 263
pierestrojka 212
plan Balcerowicza 240
Platforma Obywatelska (PO)
230–232, 254, 259–266
podatki 174
polityka
– bezpieczeństwa 166
– edukacyjna 166
– ekologiczna 189
– fiskalna 172–173
– gospodarcza 166
– innowacyjna 191–192
– kulturalna 166
– naukowa 191
– przemysłowa 186–187
– regionalna 184
– rolna 166
– rynku pracy 166–167
– społeczna 166–167
– zdrowotna 166, 168
– żywnościowa 188
polityki
– horyzontalne 166
– publiczne 160–161
– sektorowe 166
Polska Zjednoczona Partia Robotnicza (PZPR) 200–201, 215–216
Polskie Stronnictwo Ludowe (PSL)
229, 250–251, 254
porozumienia sierpniowe 213
porządek sukcesji 17
postkomunizm 248–249
powiat 145
powszechne uwłaszczenie 241–242
prawo do sądu 120
Prawo i Sprawiedliwość (PiS)
230–232, 254, 259–267
preambuła 66–67
prerogatywy 17
Prezes Rady Ministrów 108–109
Prezydium Sejmu RP / Senatu RP 94
proces legislacyjny 25
– w Polsce 96–97
Produkt Krajowy Brutto (PKB) 182
Program Powszechnej Prywatyzacji 242
programowanie polityk publicznych 161
Prokurator Generalny 138
Prokurator Krajowy 138
prokuratura 137–139
próg wyborczy 80–81
prywatyzacja 241
przemysł 186
przewaga konkurencyjna 184

R
Rada Bezpieczeństwa Narodowego (RBN) 105
Rakowski Mieczysław 214, 237
referendum
– konstytucyjne z 1997 r. 65
– lokalne 82–83
– ogólnokrajowe 82
reforma rolna 202
region 184
regionalne
– izby obrachunkowe (RIO) 151
– systemy innowacji (RSI) 192
reprywatyzacja 243
restrukturyzacja 241
rewolucja
– ducha 213
– moralna 258
– społeczna 204
reżim polityczny 8–9
rozchody publiczne 171
rozwój regionalny 184
Rywin Lew 255
rząd mniejszościowy 34
Rzecznik Praw Obywatelskich (RPO) 132–134

S
Samoobrona RP 231, 260, 262
samorząd terytorialny 142
sąd
– administracyjny 124
– apelacyjny 123
– okręgowy 123
– powszechny 122
– rejonowy 123
– wojskowy 123
Sąd Najwyższy 121–122
służba cywilna 116
socrealizm 208
Sojusz Lewicy Demokratycznej (SLD) 229–232, 250–255
Solidarność (NSZZ „Solidarność”) 207, 213–215, 220, 230, 252
stan nadzwyczajny 72
– klęski żywiołowej 73
– wojenny 73
– wyjątkowy 73
starosta 148
subwencja ogólna 149–150
system partyjny 26, 226
– dwóch partii dominujących 228
– dwublokowy 220
– dwupartyjny 26, 227
– jednopartyjny 26, 226
– kooperacji partii 228
– partii dominującej 228
– partii hegemonicznej 226
– rozbicia partyjnego 228
– wielopartyjny 26–27, 227
– w Polsce 229–232
system polityczny 6
system rządów 8
– kanclerski 46
– parlamentarno-gabinetowy 42
– parlamentarno-komitetowy 50
– prezydencki 44
– semiprezydencki 48
– superprezydencki 52
system wyborczy 27

Ś
środki publiczne 170–171
świadczenia
– opieki zdrowotnej 168
– socjalne 160
– społeczne 160

T
Trybunał
– Konstytucyjny 126–128
– Stanu 125–126
Tusk Donald 254, 261–267

U
ubezpieczenia społeczne 176
unia 11
Unia Demokratyczna (UD) 230–231
Unia Wolności (UW) 230–231, 252–253
usługi publiczne 164
ustawa Wilczka 237
ustrój
– polityczny państwa 6
– terytorialno-prawny 10
uwłaszczenie nomenklatury 249

W
Wałęsa Lech 103, 215–216, 220–222, 242, 251
westernizacja 268
większość
– bezwzględna (absolutna) 25
– kwalifikowana 25
– zwykła (względna) 25
władza sądownicza 118
wojewoda 114–115, 151
wojewódzki sąd administracyjny 124
województwo 145
wojna na górze 220–221
wotum
– nieufności 24
– zaufania 30
wójt/burmistrz/prezydent miasta 148
wybory 76

– czerwcowe 215
– w Polsce 76–81
wydatki publiczne 171
wymiar sprawiedliwości 118
Wyszyński Stefan 205

Z
Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) 167
zasada
– decentralizacji władzy publicznej 70, 144
– demokratycznego państwa prawa 68
– gwarancji praw i wolności jednostki 70
– instancyjności postępowania sądowego 119
– jawności postępowania sądowego 120
– jednolitości sądów 120
– jednolitości państwa (unitarnej formy państwa) 70
– konstytucjonalizmu 70
– niezależności sądów 119
– niezawisłości sędziów 118–119
– pluralizmu politycznego i społecznego 68
– podziału i równowagi władz 69
– przedstawicielstwa 69
– republikańskiej formy rządu 68
– samorządności 70
– społecznej gospodarki rynkowej 70
– subsydiarności (pomocniczości) 144
– suwerenności narodu (ludu) 69
– udziału obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości 120
Zgromadzenie Narodowe 100

Wykaz źródeł tekstów i danych statystycznych

s. 14: A. Antoszewski, *Demokracja nieliberalna jako projekt polityczny*, „Przegląd Europejski" 2016, nr 2, s. 13–14; **s. 15:** R. Klepka, *Współczesny federalizm – wybrane zagadnienia*, https://depot.ceon.pl/handle/123456789/7690, s. 193 [dostęp: 20.11.2023]; **s. 21:** M. Barnaś, *Współczesne monarchie skandynawskie – trwałość i zmienność*, [w:] *Monarchia. Alternatywa – mit – anachronizm*, red. R. Kantor, R. Holda, Kraków 2016, s. 138; Źródło danych przedstawionych na wykresie: https://ourworldindata.org/ [dostęp: 20.11.2023]; **s. 29:** *Konstytucja Republiki Francuskiej*, tłum. W. Skrzydło, https://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/francja.html [dostęp: 20.11.2023]; S. Kozłowski, *Immunitet jako przedmiot dyskusji o przywilejach parlamentarzystów*, „Studia Politologiczne" 2017, nr 45, s. 270; **s. 38:** J. Locke, *Dwa traktaty o rządzie*, tłum. Z. Rau, Warszawa 1992, s. 269–279; **s. 39:** A. Heywood, *Politologia*, tłum. B. Maliszewska, M. Masąć, N. Orłowska, D. Stasiak, Warszawa 2011, s. 422–425; **s. 54:** A. Heywood, *Politologia*, tłum. B. Maliszewska, M. Masąć, N. Orłowska, D. Stasiak, Warszawa 2011, s. 410; **s. 55:** *Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec*, tłum. B. Banaszak, A. Malicka, https://biblioteka.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/niemcy2011.html [dostęp: 18.11.2023]; **s. 58:** *Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec*, tłum. B. Banaszak, A. Malicka, https://biblioteka.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/niemcy2011.html [dostęp: 18.11.2023]; **s. 59:** *Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej*, tłum. Z. Czeszejko-Sochacki, https://biblioteka.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/szwajcaria.html [dostęp: 10.11.2023]; *Konstytucja Republiki Francuskiej*, przeł. W. Skrzydło, https://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/francja.html [dostęp: 20.11.2023]; **s. 60:** M.Z. Darnikowski, *Geneza i konstytucyjne podstawy prawnoustrojowe autonomii baskijskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego" 2015, nr 4, s. 171–173. [dostęp: 4.01.2024]; *Konstytucja Federacji Rosyjskiej*, tłum. A. Kubik, https://biblioteka.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/rosja.html [dostęp: 5.01.2024]; **s. 63:** *Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz.U. z 1992 r. Nr 67, poz. 336; **s. 73:** *Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej*, Dz.U. z 2002 r. Nr 62, poz. 558; **s. 74:** W. Skrzydło, *Ustrój polityczny RP w świetle konstytucji z 1997 r.*, Warszawa 2014, s. 53; **s. 78:** *Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy*, Dz.U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112; **s. 88:** *Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym*, Dz.U. z 2003 r. Nr 57, poz. 507 z późn. zm.; **s. 87:** *Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli*, Dz.U. z 1999 r. Nr 62, poz. 68; **s. 91:** życzenia Marszałka Senatu RP z okazji Dnia Polonii i Polaków za Granicą, 2 maja 2023, https://www.senat.gov.pl/aktualnosci/lista/art,15500,zyczenia-marszalka-senatu-rp-na-dzien-polonii-i-polakow-za-granica.html [dostęp: 4.01.2024]; **s. 98:** *Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, Dz.U. z 1996 r. Nr 73, poz. 350; **s. 101:** Z. Macheliski, *Modele parlamentów dwuizbowych. Ujęcie porównawcze*, „Wrocławskie Studia Politologiczne" 2012, nr 13, s. 152; **s. 107:** *Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego*, Dz.U. z 1997 r. Nr 89, poz. 555 z późn. zm.; **s. 116:** *Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o województwie i administracji rządowej w województwie*, Dz.U. z 2009 r. Nr 31, poz. 206.; **s. 117:** *Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 lipca 2019 r. w sprawie sprawozdania z wykonania budżetu państwa za okres od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia 2018 r. oraz w sprawie absolutorium dla Rady Ministrów*, M.P. z 2019 r., poz. 734; **s. 132:** *Informacja o wynikach kontroli Najwyższej Izby Kontroli. Ochrona konsumentów na rynku ubezpieczeniowym*, 28 listopada 2019, P/17/010/KBF, https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/17/010/KBF/ [dostęp: 25.10.2023]; **s. 135:** *TVN S.A. ukarany za przerwanie reklamą serwisu informacyjnego „Fakty"*, Informacja Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, 25 października 2023, https://www.gov.pl/web/krrit/tvn-sa-ukarany-za-przerwanie-reklama-serwisu-informacyjnego-fakty [dostęp: 17.11.2023]; **s. 140:** *Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze*, Dz.U. z 2016 r., poz. 177; **s. 141:** *Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego*, Dz.U. z 1997 r. Nr 89, poz. 555 z późn. zm.; **s. 152:** B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2012, s. 418–419; **s. 153:** A. Sosnowski, *Wyznaczniki przemian życia społecznego*, Olsztyn 2016, s. 213; **s. 157:** *Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym*, Dz.U. z 2015 r., poz. 1064; **s. 158:** Źródło danych zestawionych w tabelach: https://parlament2015.pkw.gov.pl/349_Wyniki_Sejm.html; https://sejmsenat2019.pkw.gov.pl/sejmsenat2019/pl/wyniki/sejm/pl [dostęp: 29.12.2023]; **s. 168:** Źródło danych przedstawionych na wykresie: *Opinie na temat funkcjonowania systemu opieki zdrowotnej*, CBOS, „Komunikat z badań" 2023, nr 124, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2021/K_125_21.PDF [dostęp: 15.12.2023]; **s. 169:** A. Żybała, *Wokół potrzeby modernizacji struktury instrumentów polityki publicznej*, „Studia z Polityki Publicznej" 2014, nr 1, s. 41; A. Urbaník, Z. Boni, J. Koczanowicz-Chondzyńska, *Udział obywateli w tworzeniu polityk publicznych. Wybór dobrych praktyk zagranicznych*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2010, s. 5; **s. 172:** Źródło danych przedstawionych na wykresie: https://www.gov.pl/web/finanse/zadluzenie-sektora-finansow-publicznych [dostęp: 20.11.2023]; **s. 176–177:** Źródło danych zaprezentowanych w infografice: *Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2023*, Dz.U. z 2023 r., poz. 1574; **s. 178:** J. Kozioł, *Dług publiczny i jego konsekwencje społeczno-ekonomiczne*, „Rocznik Żyrardowski" 2010, nr 8, s. 112–117; A. Daniłowska, *Dług publiczny – jego struktura, przyczyny, rozmiary i skutki*, „Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie. Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej" 2006, nr 72, s. 110–112; **s. 179:** Źródło danych przedstawionych na wykresach: *Poziom wiedzy finansowej Polaków 2020*, Warszawski Instytut Bankowości i Fundacja GPW, Warszawa 2020; **s. 180:** Źródło danych przedstawionych na wykresie: *Opinie o gospodarce rynkowej*, CBOS, „Komunikat z badań" 2019, nr 87, https://cbos.pl/SPISKOM.POL/2019/K_087_19.PDF [dostęp: 24.09.2020]; **s. 182:** Źródło danych przedstawionych na mapie: Bank Danych Lokalnych GUS, https://bdl.stat.gov.pl/bdl/start [dostęp:

12.11.2023]; **s. 193:** *Program dla sektora górnictwa węgla kamiennego w Polsce*, dokument przyjęty przez Radę Ministrów 23 stycznia 2018 r., https://www.gov.pl/web/aktywa-panstwowe/program-dla-sektora-gornictwa-wegla-kamiennego-w-polsce [dostęp: 12.12.2023]; W. Ehrenhalt, *Kierunki transformacji polskiej energetyki*, „Energetyka – Społeczeństwo – Polityka" 2016, nr 2 (8); *Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji. W jaki sposób można najskuteczniej wykorzystać budżet UE do wsparcia niezbędnej transformacji z paliw kopalnych na energię ze źródeł odnawialnych?*, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/651444/POL_STU(2020)651444_PL.pdf [dostęp: 11.12.2023]; **s. 194:** *Krajowa strategia rozwoju regionalnego 2030. Rozwój społeczne wrażliwy i terytorialnie zrównoważony*, Warszawa 2019, s. 39, https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/krajowa-strategia-rozwoju-regionalnego [dostęp: 22.12.2023]; **s. 195:** *Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*, dokument przyjęty uchwałą Rady Ministrów 14 lutego 2017 r., https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/informacje-o-strategii-na-rzecz-odpowiedzialnego-rozwoju [dostęp: 21.12.2023]; **s. 197:** D. Kozacka, *Polityki publiczne jako proces*, „Zoon Politikon" 2016, s. 334–337; **s. 198:** M. Dylewski, B. Filipiak, M. Zioło, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Finanse publiczne. Aspekty teoretyczne i praktyczne*, Warszawa 2014, s. 13–14; *Krajowa strategia rozwoju regionalnego 2030. Rozwój społeczne wrażliwy i terytorialnie zrównoważony*, Warszawa 2019, s. 8–9, https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/krajowa-strategia-rozwoju-regionalnego [dostęp: 19.12.2023]; **s. 210:** A. Friszke, *Spór o PRL w III Rzeczypospolitej (1989–2001)*, „Pamięć i Sprawiedliwość" 2002, nr 1, s. 15–16; **s. 219:** J. Skórzyński, *Rewolucja Okrągłego Stołu*, Kraków 2009, s. 385; J. Wąsowicz, *Dość paktów z czerwonymi! Niezależne organizacje młodzieżowe wobec okrągłego stołu*, „Biuletyn IPN" 2019, nr 4 (161), s. 77–79; **s. 223:** A. Dudek, *Kryzys systemu komunistycznego w Polsce lat osiemdziesiątych*, „Pamięć i Sprawiedliwość" 2007, nr 1 (11), s. 116; **s. 232:** Źródło danych przedstawionych na wykresach: *O bliskości i dystansie wobec partii politycznych*, CBOS, „Komunikat z badań" 2023, nr 80, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2023/K_080_23.PDF [dostęp: 8.01.2024]; **s. 234:** A. Materska-Sosnowska, *Partie są potrzebne*, [w:] *Jakich zmian potrzebują partie? Rekomendacje ekspertów Fundacji Batorego*, www.batory.org.pl [dostęp: 6.12.2023]; Źródło danych przedstawionych na wykresie: *Partie polityczne w 2018 roku*, GUS, „Informacje sygnalne", 6 lutego 2020, https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5490/7/4/1/partie_polityczne_w_2018.pdf [dostęp: 6.11.2023]; *Partie polityczne 2020*, GUS, „Informacje sygnalne", 31 grudnia 2022, https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/gospodarka-spoleczna-wolontariat/gospodarka-spoleczna-trzeci-sektor/partie-polityczne-w-2020-roku,7,5.html [dostęp: 6.11.2023]; **s. 237:** *Ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej*, Dz.U. z 1988 r. Nr 41, poz. 324; **s. 238:** Źródło danych przedstawionych na wykresie: *Historia Polski w liczbach*, t. 5: C. Leszczyńska, *Polska 1918–1939*, GUS, Warszawa 2018, https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5501/34/1/1/polska_19182018.pdf [dostęp: 4.01.2024]; **s. 239:** Źródło danych przedstawionych na wykresie u dołu strony: *Roczne wskaźniki cen towarów i usług konsumpcyjnych od 1950 roku*, https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ceny-handel/wskazniki-cen/wskazniki-cen-towarow-i-uslug-konsumpcyjnych-pot-inflacja-/roczne-wskazniki-cen-towarow-i-uslug-konsumpcyjnych/ [dostęp: 3.01.2024]; **s. 241:** Źródło danych przedstawionych na wykresie: https://rynekpracy.pl/monitor/bezrobocie-1990-2010 [dostęp: 5.01.2024]; **s. 244:** L. Balcerowicz, *Demokracja nie zastąpi kapitalizmu*, „Przegląd Polityczny" 1993, numer specjalny, s. 24–31; J. Szacki, *Liberalizm po komunizmie*, Kraków 1994, s. 160–181; **s. 245:** E. Wnuk-Lipiński, *Wyuczona bezradność*, „Nowe Życie Gospodarcze", 23 grudnia 1995; R. Woś, *Dziecięca choroba liberalizmu*, Warszawa 2014, s. 34–35; **s. 246:** A. Szahaj, *Śmieciowy kapitalizm*, https://wszystkoconajwazniejsze.pl/prof-andrzej-szahaj-smieciowy-kapitalizm/ [dostęp: 19.12.2023]; **s. 247:** Źródło danych przedstawionych na wykresach: A. Cieślak-Wróblewska, G. Siemionczyk, *Polska jest dziś pięć razy bogatsza niż w 1989 r.*, https://www.rp.pl/biznes/art1299351-polska-jest-dzis-piec-razy-bogatsza-niz-w-1989-r [dostęp: 12.12.2023]; Źródło danych zestawionych w tabeli: *Polacy o gospodarce wohonryńskiej, socjalizmie i zmianach gospodarczych ostatniego dziesięcioleciа*, CBOS, „Komunikat z badań" 2014, nr 31, https://cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K_031_14.PDF [dostęp: 20.11.2023]; **s. 249:** J.R. Wedel, *Klany, kliki i zawłaszczanie państwa*, [w:] *Szara strefa przemocy – szara strefa transformacji?*, red. R. Sojak, Toruń 2007, s. 102–104; **s. 256:** J. Staniszkis, *Postkomunizm. Próba opisu*, Gdańsk 2001, s. 249–250; **s. 257:** G. Haber, *Alexa Rywina a procesy zachodzące w mediaświecie III Rzeczypospolitej*, „Dyskurs" 2006, nr 4, s. 60; Źródło danych przedstawionych na wykresie: https://www.transparency.org/en/cpi/2022 [dostęp: 3.01.2024]; **s. 269:** P. Śpiewak, *Dlaczego wymyśliłem IV RP*, „Polityka", 29 kwietnia 2010; **s. 272:** *Prawo ponad polityką*, wywiad z G. Herlingiem-Grudzińskim przeprowadził W. Duda, „Przegląd Polityczny" 1996, nr 31, [cyt. za:] *Spór o Polskę 1989–1999. Wybór tekstów prasowych*, red. P. Śpiewak, Warszawa 2000, s. 201–202; **s. 274:** J. Strózyk, W. Wybranowski, *Dekada, która zmieniła Polskę*, „Rzeczpospolita. Historia",
2 stycznia 2011.

Ilustracje:

Agata Knajdek: s. 19, 30 (piktogram głowy państwa); **Alicja Skupin-Podwojewska:** s. 176–177 (wykresy), 206–207 (piktogramy), 239 (wykresy pierścieniowe); **Ewa Sowulewska:** s. 23, 81, 225; **Krzysztof Wrańkowski:** s. 175 (piktogramy), 180, 185; **Marcin Kołacz:** s. 43, 45, 47, 49, 51, 53, 69; **Marcin Oleksak:** s. 146; **Natalia Helman:** s. 30 (piktogram rządu); **Paulina Podolska:** s. 96–97 (piktogramy); **Szczepan Sadurski:** 37, 75 (rysunki satyryczne); **Wojciech Sendal:** s. 12–13 (piktogramy), 15, 121, 156, 166 (wykres), 172, 176–177 (piktogramy), 179, 201, 215, 226, 227, 226, 231, 232, 234, 239 (wykresy liniowe), 241, 247, 257; **Jarosław Kosiorek:** s. 42–52 (flagi).

Projekty graficzne:
Alicja Skupin-Podwojewska: s. 12–13, 206–207, 216–217, 238–239; **Marcin Kołacz:** s. 67, 96–97, 110, 145, 163, 175, 176–177; **Marcin Oleksak:** s. 146–147.

Zdjęcia:
Archiwum Nowej Ery: s. 216 (oba Orły); **BE&W:** Alarny – s. 5, 100. 131, 206 (Gierek, „Zgdamy chleba!"), 238 (kartka żywnościowa); **East News:** Arkadiusz Ziółek – s. 53, IPN – s. 206 (Wybrzeże 1970), Laski Diffusion – s. 212, Michał Wargin – s. 264, Wojtek Łaski – s. 103 (Lech Wałęsa), 207 (Jaruzelski), Wprost/Karol Mikuła – s. 103 (Lech Kaczyński), Xinhua – s. 227; **FORUM:** Adam Chełstowski – s. 263, Andrzej Hulimka – s. 105, Bogdan Łopieński – s. 204, Chris Niedenthal – s. 103 (Wojciech Jaruzelski), 207 („Czas apokalipsy"), 216 (Tadeusz Mazowiecki), Filip Radwański – s. 243, Janusz Fila – s. 211 (plakat), Jerzy Kośnik – s. 199, 206, Krystian Maj – s. 126, Krzysztof Wójcik – s. 205, Michał Dyjuk – s. 85 (konsultacje), Piotr Mecik – s. 203 (plakat autorstwa Jana Tarasina), Wojciech Wójcik – s. 159, Zbigniew Trybek – s. 207 (Stocznia Gdańska), Zuma Press/Han Yan – s. 26; **FOTONOVA:** Agata Ciołek s. 217 (plakat „W samo południe" autorstwa Tadeusza Sarneckiego); **Gallo Images Poland/Getty Images:** Brooks Kraft – s. 103 (Aleksander Kwaśniewski), iStock – OlgaDKA, WPA Pool – s. 17; **Instytut Pamięci Narodowej:** s. 136; **Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji:** s. 134; **Narodowy Fundusz Zdrowia:** s. 168; **PAP:** Bartłomiej Zborowski – s. 262, CAF/Janusz Mazur – s. 239 (kolejka), CAF/Marian Sokołowski – s. 206 (Gomułka), Damazy Kwiatkowski – s. 63, 217 (Okrągły Stół), Grzegorz Rogiński – s. 216 (zaprzysiężenie Lecha Wałęsy), Jan Morek – s. 238 (pusty sklep), Leszek Szymański – s. 126, Maciej Belina Brzozowski – s. 239 (banany), Wiktor Dąbkowski – s. 33; **REPORTER:** Adam Burakowski – s. 211 (Pałac Kultury), Andrzej Iwańczuk – s. 88, 240 (Balcerowicz), Beata Zawrzel – s. 124, Fcto Olimpik/Tomasz Jastrzębowski – s. 106, Grzegorz Rogiński – s. 255, Jacek Domiński – s. 103 (Andrzej Duda), Wojciech Strózyk – s. 103 (Bronisław Komorowski), 217 (Konstytucja); **Shutterstock:** s. 12, 13, 20, 122, 153 (oba zdjęcia), 235 (oba zdjęcia).

Wydawnictwo dołożyło wszelkich starań, aby odnaleźć posiadaczy praw autorskich do wszystkich utworów zamieszczonych w podręczniku.
Pozostałe osoby prosimy o kontakt z Wydawnictwem.

nowa era *Twoje mocne strony*

W centrum uwagi

W części 3 podręcznika omówiono ustroje współczesnych państw, w tym ustrój RP, a także zagadnienia związane z politykami publicznymi oraz historią polityczną Polski po 1989 r.



Wiedza w praktyce

Różnorodne ćwiczenia pozwalają kształcić wymagane umiejętności i utrwalać zdobytą wiedzę.

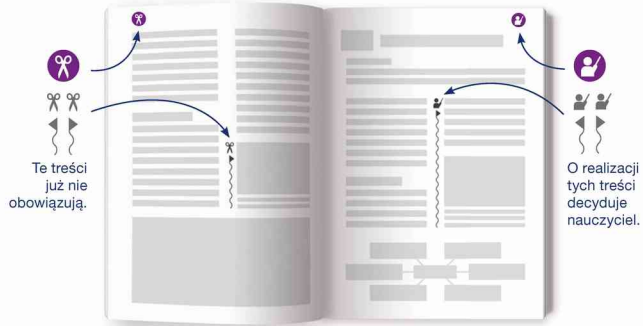
Wyjaśnianie ważnych zagadnień

Czytelne infografiki i schematy ułatwiają zrozumienie istotnych treści przedmiotowych.

Wiesz, umiesz, zdasz

Blok powtórzeniowy pomaga uporządkować wiedzę z danego rozdziału i utrwalić umiejętności opanowane na lekcjach.

W podręczniku znajdziesz oznaczenia treści, które od września 2024 r. nie są już wymagane.



Fioletowa ikona na górze strony wskazuje, że na tej stronie znajdują się treści, które nie są wymagane – oznaczono je szarą ikoną i falką.

Nowa Era Sp. z o.o.

www.nowaera.pl nowaera@nowaera.pl

Centrum Kontaktu: 58 721 48 00

ISBN 978-83-267-5055-7